

NUOVI PROBLEMI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Studi diretti da
Franco Gaetano Scoca

ELENA BUOSO

**Potere amministrativo
e sicurezza nazionale cibernetica**



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

Capitolo I

Funzione di prevenzione e potere amministrativo: alcuni concetti preliminari

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi e premessa metodologica. La funzione di prevenzione quale nucleo del potere amministrativo come diritto nella società e le nuove emergenze della sicurezza cibernetica. – 2. La polizia come primo nucleo di un separato potere esecutivo e come apparato specificamente addetto alla prevenzione e alla repressione. La stretta connessione tra buon ordine e benessere nelle prime elaborazioni del diritto positivo e della dottrina. – 3. Benessere e sicurezza nel diritto europeo dei Trattati: cenni.

1. *Cenni introduttivi e premessa metodologica. La funzione di prevenzione quale nucleo del potere amministrativo come diritto nella società e le nuove emergenze della sicurezza cibernetica*

“Dicesi ‘polizia’ l’attività amministrativa che, per mezzo di limitazioni eventualmente coattive dell’attività privata, è diretta a prevenire i danni sociali che da quest’ultima possono derivare”¹. In questa nota definizione di Stanti Romano sono presenti gli elementi della funzione²

¹ SANTI ROMANO, *Principii di diritto amministrativo italiano*, III ed., Milano, 1912, 244.

² Il termine è qui usato come definizione caratteristica della attività amministrativa, quale individuata da F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118. V. anche G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, 280 ss.; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, 1995, 119; B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, *Presentazione*, in *Funzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, III, a cura di ID., Milano, 2022, IX. Di una natura “polisensa” del termine funzione, se non addirittura “talmente piena di equivocità da poter

che questo lavoro si ripromette di studiare ed emerge con chiarezza il legame tra il nucleo storico del potere amministrativo e il suo esercizio con scopi di prevenzione, che qualifica lo Stato amministrativo³. Tali elementi si rinvencono anche nella coeva definizione offerta da V.E. Orlando, per il quale questa forma di attività “eminente giuridica”⁴ che si chiama polizia corrisponde a “quella funzione che tende a prevenire il danno sociale e ad assicurare la pace e l’ordine pubblico, ed esercita un’influenza sui diritti individuali, limitandone la sfera di azione in maniera che si mantenga l’armonia fra essi e fra l’utilità singola e quella collettiva”⁵.

Il concetto di funzione è allora particolarmente adatto per definire questa potestà amministrativa⁶, infatti essa secondo la concezione tradizionale si differenzia dalle altre da un punto di vista materiale, piuttosto che formale, ossia per la “causa propria” che la legittima e il fine specifico che essa persegue⁷, per il quale sono attribuiti poteri particolar-

rappresentare un esempio tipico delle ragioni per le quali tante incomprensioni reciproche si trovano a caratterizzare le opere dei giuristi”, scrive F. BENVENUTI, *Semantica di funzione*, in *Jus*, 1/1985, 3.

³ S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974; G. BOGNETTI, *Dalla “rule of law” allo “Stato amministrativo”: il problema della giustizia nell’amministrazione in America*. I, in *Jus*, 3/1986, 240 ss.; A. SANDULLI, *Il diritto amministrativo nei primi anni dello Stato unitario*, in *Le Carte e la Storia*, 1/2011, 41.

⁴ Contrapposta così all’attività “sociale”. La tradizionale, netta, distinzione tra attività giuridica, che corrisponde a fini di conservazione e corrisponde alla “funzione specifica dello Stato” e attività sociale, con fini di benessere e progresso civile (così E. PRESUTTI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, III ed., vol. I, Messina, 1931, 1 ss., nota 1), venne contestata dalla Dottrina successiva, perché una medesima attività può essere volta a fini riferibili ad entrambe: v. ad es. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, VIII ed., Milano, 1958, 17.

⁵ V.E. ORLANDO, *Introduzione al Diritto amministrativo*, in ID. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, 1904, 71 s. A questa funzione lo stato moderno aggiunge tutta una serie di servizi pubblici che costituiscono una “sfera larghissima di attività amministrativa” il cui contenuto non può per nulla ridursi al concetto del mantenimento del diritto e che l’Autore, distinguendoli dalla anzidetta attività giuridica dello Stato, qualifica come attività sociale (p. 72).

⁶ Sulla distinzione tra attività di polizia e potere di polizia, v. P. VIRGA, *La potestà di polizia*, Milano, 1954, 4. L’A. ritiene solo alla prima riferibile la tradizionale tripartizione tra vigilanza, prevenzione e repressione (p. 5).

⁷ Così, in relazione alla potestà di polizia, P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., 3, di-

mente penetranti e sono previste garanzie peculiari.

L'individuazione della funzione di prevenzione richiede una serie di chiarimenti relativi al contesto e una distinzione tra concetti connessi ma in parte distinti, quali la sicurezza, nelle diverse accezioni di sicurezza pubblica e nazionale, e l'ordine pubblico. Tali concetti, che tradizionalmente sono stati oggetto di studio da parte della scienza del diritto amministrativo fin dalle sue origini⁸, vengono oggi declinati in forme e con contenuti in parte nuovi, a seguito della comparsa di nuove esigenze ed emergenze legate ad esempio ai fenomeni ambientali e pandemici, ma anche delle nuove possibilità che la tecnologia rende accessibili. Quest'ultima è proprio alla base della curiosità da cui parte questo lavoro, che si propone di analizzare alcuni aspetti del potere amministrativo legato alla funzione statale di garanzia della sicurezza cibernetica, introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 65 del 2018⁹ e oggi chiamata anche cybersicurezza¹⁰.

Ritornando al contesto, è utile individuare i soggetti e le attività cui la funzione amministrativa in questione si rivolge, per chiarire la causa della funzione¹¹.

stinguendo pertanto tra atti di polizia in senso soltanto formale (emanati da organi appartenenti all'organizzazione di polizia ma con contenuto materialmente non ricadente nel potere) e provvedimenti di polizia in senso soltanto materiale (adottati esercitando potestà di polizia ma da altre autorità). V. anche O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, I ed., Milano, 1904, 288.

⁸ V. *infra*, § 2.

⁹ D.lgs. 18 maggio 2018, n. 65, *Attuazione della direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione*, in G.U. n. 132 del 9 giugno 2018.

¹⁰ Si adotta qui la grafia ibrida angloitaliana, anziché quella solo italiana di "cibersicurezza" perché pare essere quella (prevalentemente) scelta dal legislatore: v. d.l. 21 settembre 2019, n. 105, *Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica*, conv. con modif. in l. 18 novembre 2019, n. 133, in G.U. 20 novembre 2019, n. 272; d.l. 14 giugno 2021, n. 82, *Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, conv. con modif. in l. 4 agosto 2021, n. 109, in G.U. 4 agosto 2021, n. 185.

¹¹ M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003, 8.

A questo proposito viene anzitutto in rilievo il termine di società, del quale diverse scienze forniscono una definizione differente. Una delle prime definizioni giuridiche fornite dalla dottrina del diritto amministrativo moderno la qualifica come “un aggregato, un complesso ordinato di uomini, in cui questi si uniscono e si subordinano, in cui si attuano tutte le forze, i movimenti individuali per raggiungere i vari scopi economici, fisici, morali ed intellettuali, per realizzare i compiti e i rapporti della vita”¹².

Tale definizione pare completa e generale con riferimento a quelle attività della pubblica amministrazione che riguardano direttamente la società attuale, ma invero, l'evoluzione dell'ordinamento ha dovuto registrare e reagire all'emergere di istanze nuove e impellenti che impongono decisioni agli attori pubblici e l'esercizio di potere amministrativo non direttamente rivolti alla società presente o limitati alla dimensione nazionale, quali i problemi di carattere ambientale, sanitario o tecnologico.

A ben guardare, però, la definizione individuata è riferibile anche alle nuove sollecitazioni emerse nei campi che parrebbero ampliare enormemente il contesto di riferimento dell'azione amministrativa, se si considera che, ad esempio, anche le istanze non antropocentriche della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema corrispondono ad un bisogno che si traduce in un interesse della società, perché sono individuate come oggetto di garanzia costituzionale e di disciplina legislativa, in un'ottica di responsabilità intergenerazionale della società presente nei confronti di quella futura.

Se allora definiamo la società come “un campo d'interessi determinati da umani bisogni [...] dove si soddisfano tali bisogni e si apparecchiano e si attuano i mezzi di soddisfazione”¹³ si recupera una dimen-

¹²O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., 208, riprendendo la definizione di L. VON STEIN, *Gesellschaftslehre: der Begriff der Gesellschaft und die Lehre von den Gesellschaftsklassen*, Stuttgart, Augsburg, 1856, 8. La società, prosegue l'Autore, è “il fatto della convivenza umana pel soddisfacimento dei varii bisogni di ordine fisico, economico e spirituale”, un “fenomeno naturale e necessario” dovuto a cause varie, quali “il carattere socievole proprio degli umani, la necessità di difendersi dagli attacchi dei nemici esterni o di attaccarli, i benefici derivanti dalla cooperazione”.

¹³Ancora O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., 208 ss. Il quale sottolinea anche come la catena dei bisogni sia infinita: ad ogni bisogno soddisfatto tiene dietro un nuovo bisogno più elevato, che si presenta (p. 219).

sione della società (e del diritto) che si fa carico anche di istanze più ampie, alla luce della “formula fondamentale della giustizia” per la quale “ogni individuo adulto deve poter agire liberamente, seguire la propria condotta e raccoglierne i risultati purché non impedisca lo svolgimento della eguale libertà degli altri associati”¹⁴.

Nonostante tali definizioni siano riferibili alla società umana nel suo complesso, ai fini del presente lavoro ci si limiterà ad indagare la funzione di prevenzione con riferimento alla dimensione cibernetica, intesa come lo spazio delle funzioni e dei servizi pubblici che ricorrono alla tecnologia per erogare od organizzare l’attività¹⁵ e nonostante quest’ultima consenta facilmente una proiezione globale della società, il potere amministrativo che si indagherà si limita all’ambito nazionale.

Un secondo punto rilevante per inquadrare la funzione amministrativa è ovviamente quello degli scopi dell’azione amministrativa. Questo punto, anzi, è il cuore dell’agire amministrativo, che come è noto si definisce come funzione in base al fine ultimo del perseguimento dell’interesse pubblico¹⁶. Possono qui nominarsi tre concezioni molto diverse di prevenzione per ampiezza e oggetto, che la dottrina ha di volta in volta enucleato. L’una, più ristretta, è relativa alla sola prevenzione degli illeciti e in particolare dei reati; la seconda riguarda le minacce, i pericoli concreti e i rischi possibili per beni giuridici tutelati; la terza, infi-

¹⁴O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., 209 ss., riprendendo la definizione di H. SPENCER, *Justice*, in ID., *Principles of Ethics*, IV, London, 1891, 46. Sulla definizione spenceriana di giustizia, anche in relazione a I. Kant, v., H.S. SHELTON, *The Spencerian Formula of Justice*, in *International Journal of Ethics*, 1911, vol. 21, n. 3, 298 ss. e 300. Per un ridimensionamento del darwinismo sociale nel pensiero di Spencer e una valorizzazione della sua vicinanza al liberalismo classico, v. T.S. GRAY, *Herbert Spencer’s Theory of Social Justice – Desert or Entitlement?*, in *History of Political Thought*, 1981, vol. 2, n. 1, 161 ss.

¹⁵Così la definizione che emerge combinando la direttiva (UE) 2016/1148 del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell’Unione (direttiva NIS) con il regolamento (UE) 2019/881 del 17 aprile 2019, relativo all’ENISA, l’Agenzia dell’Unione europea per la cybersicurezza, e alla certificazione della cybersicurezza per le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, e che abroga il regolamento (UE) n. 526/2013 (“regolamento sulla cybersicurezza”). V. *infra*, cap. IV, § 1.

¹⁶Sulla sintesi tra il momento sociale e il momento giuridico della realtà operata da Santi Romano, v. il conciso ma pregnante richiamo di F. BENVENUTI, *Semantica di funzione*, cit., 13.

ne, può giungere a comprendere tutta l'attività della pubblica amministrazione rivolta in qualche modo ad orientare e ad avere effetti sul futuro. È evidente che quest'ultima accezione, che si spinge ad abbracciare l'attività di programmazione e pianificazione ma anche la funzione deterrente di alcune misure, ad esempio, sanzionatorie, amplia eccessivamente il campo della prevenzione e va quindi accantonata. Allo stesso modo la prima definizione, che riguarda la prevenzione in senso stretto, è troppo ristretta, per quanto legata ad un "principio fondamentale di politica amministrativa, la cui verità assiomatica non richiede dimostrazione" per il quale "l'autorità dello Stato non deve solo prevenire e perseguire il reato: essa deve, per quanto è possibile, prevenirlo"¹⁷.

Tagliate le ali laterali¹⁸, allora, la funzione di prevenzione oggetto di questo lavoro è la prospettiva rimasta, connessa all'esigenza di garantire la pacifica esistenza dei diritti individuali, nel rispetto reciproco e dell'autorità statale¹⁹ per rispondere all'"ineluttabile" bisogno di ordine e sicurezza²⁰. Con i dovuti adattamenti essa corrisponde ancora a una delle prime definizioni di essa che la inquadrava come la "forza legale", necessaria a qualunque forma di governo, "a garanzia della vita, della libertà, dell'onore, dei beni dei cittadini, nei contatti ed attriti degli individui e delle varie classi sociali, sempre più acri nella nostra vita, in cui sempre più intensa è la lotta per l'esistenza"²¹.

Come si vedrà, all'ampiezza di questa descrizione di scopo corrispondono ampi poteri, che forse possono ancora essere definiti "diffusi" e "continui"²² ma che oggi sono limitati dai presupposti legittimanti, in particolare dall'identificazione via via più precisa delle attività e condotte che rendono necessario un intervento contro le minacce alla sicurezza (e

¹⁷ Così V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, XIII ed., Firenze, 1952, 324; P. CELLI, *Della Polizia*, Milano, 1880, 4.

¹⁸ Escluse dalla potestà di polizia anche secondo P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., 6.

¹⁹ V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, cit., 325; P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., 6, per il quale però non è solo accessoria e sussidiaria alle altre funzioni amministrative, ma contiene un nucleo proprio da esse autonomo e indipendente.

²⁰ Così P. CELLI, *Della Polizia*, Milano, 1880, 1. V. anche G. ABBAMONTE, *Libertà e convivenza*, Napoli, 1954, 22 ss.

²¹ O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto della libertà civile*, Macerata, 1899, 12.

²² *Ibidem*.

l'ordine pubblico) e non in relazione a qualsiasi violazione della legge²³.

La definizione dei limiti del potere connesso a questa funzione e delle garanzie che vi si oppongono è stata progressiva e per questo motivo pare interessante affrontare il tema anche con una breve ricostruzione storica – seppur senza abbracciare un mero approccio storicistico né meramente storico-politico²⁴ – che consenta di apprezzarne lo sviluppo, le evoluzioni e le eventuali involuzioni.

La seconda scelta metodologica di questo lavoro riguarda la prospettiva comparata²⁵, che si pone in linea di continuità, come si vedrà nei prossimi paragrafi, con i primi studi che hanno riguardato questo tema del diritto amministrativo, che si sono sviluppati in un serrato dialogo virtuale con le elaborazioni della dottrina francese e, soprattutto, tedesca. Per tale motivo, anche il presente scritto prenderà in particolare considerazione quest'ultimo ordinamento, la cui dogmatica appare ancor oggi un riferimento estremamente significativo per molti degli aspetti della funzione e del potere di prevenzione anche perché Germania e Italia sono avvicinate dall'aver avuto -anche a seguito degli eventi storici dell'ultimo secolo- fasi di sviluppo estremamente simili.

Per indagare i presupposti del potere amministrativo di prevenzione, allora, è utile volgere inizialmente lo sguardo all'ordinamento tedesco, perché esso per primo ha offerto una sistemazione dogmatica completa di questi concetti, in parte di nuova elaborazione²⁶, e perché ad esso si è

²³ Così già P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., 6.

²⁴ Cfr. G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, 1921, 7, e gli studiosi *ivi* citati. A proposito del discorso sul metodo in V.E. Orlando e Santi Romano, v. F.G. SCOCA, *Santi Romano: la produzione giovanile e i Principii di diritto amministrativo*, in R. CAVALLO PERIN, G. COLOMBINI, F. MERUSI, A. POLICE, A. ROMANO (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Napoli, 2019, 177 ss. Sulla necessità di approcci integrati, con riferimento in particolare allo studio del diritto comparato, v. J. HUSA, *Methodology of comparative law today: from paradoxes to flexibility?*, in *Revue internationale de droit comparé*, 4/2006, 1095 ss.

²⁵ In generale, sulla funzione della comparazione per lo studio del diritto amministrativo, v. G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, 2020.

²⁶ L'estensione e l'approfondimento della "scienza della polizia" (*Polizeiwissenschaft*) non è solo dovuto alla forte tradizione dogmatica degli studi giuridici di questo paese ma anche alle vicende di sviluppo della forma di Stato, che ha per lungo tempo limitate le competenze del legislatore in questo campo, mantenendo una ampia sfera di potestà regolatoria e di apprezzamento discrezionale in capo alla stessa amministrazione.

riferita successivamente la dottrina italiana dal XIX secolo in poi, ponendo i fondamenti teorici di questa materia²⁷.

2. La polizia come primo nucleo di un separato potere esecutivo e come apparato specificamente addetto alla prevenzione e alla repressione. La stretta connessione tra buon ordine e benessere nelle prime elaborazioni del diritto positivo e della dottrina

Com'è noto²⁸ il lemma “polizia” deriva dal greco πολιτεία, tra i cui vari significati compare anche quello di “vita politica”, intesa come partecipazione del cittadino alla πόλις, e di “governo”²⁹. In tale accezione il termine viene utilizzato durante l'antichità³⁰ e il medioevo fino alla prima parte dell'età moderna³¹.

ne di polizia: D. JESCH, *Gesetz und Verwaltung*, vol. I, Tübingen, 1961, 147; A. CHIAPPETTI, *L'attività di polizia*, cit., 102.

²⁷ P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., 1 ss. e in part. 10 ss.; A. CHIAPPETTI, *L'attività di polizia. Aspetti storici e dogmatici*, Padova, 1973, 90 ss.

²⁸ Il riferimento storico-etimologico è presente in tutte le trattazioni, v. ad es. P. CELLI, *Della Polizia*, cit., 3 s.; K. MELCHER, *Die Geschichte der Polizei*, Berlin, 1926, 1; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. V, II ed. Milano, 1957, 69 s.; P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., 1; G. CAMPESI, *Genealogia della pubblica sicurezza*, Verona, 2009, 56 ss.; R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, 18 s.

²⁹ L. ROCCI, *ad vocem*, in ID., *Vocabolario greco-italiano*, XI ed., Roma-Napoli-Città di Castello, 1956, 1525. Oltre ai noti riferimenti ad Aristotele, Platone e Senofonte, interessanti sono in particolare le citazioni degli oratori ivi richiamati ai nn. 2) e 3) e consultabili nell'edizione di K.O. MÜLLER, *Oratores Attici*, Paris, 1847.

³⁰ Con riguardo all'attività di polizia, intesa nel senso corrente, in Roma antica, v. P. CELLI, *Della Polizia*, cit., 2 ss.; G. DE BONFILS, *La polizia in Roma Antica*, in D. PALAZZO (coord. e diretto da), *Dizionario Enciclopedico di Polizia*, I, Latina, 1976, 17 ss.

³¹ EGIDIO ROMANO, *De Regimine Principum*, Roma, Cod. Borgh. 360, s.d. [ma 1277-1279], ed. a stampa Roma, 1607, libro I.II, cap. 11 e *passim*; T. D'ACQUINO, *De Regimine Principum. Ad Regem Cypri*, s.d. [ma 1225-1274], libro I.2, cap. 2, in *www.documentacatholicaomnia.eu*; H. CONRING, *De Politia Sive Republica Hebraeorum Exercitatio*, Helmstädt, 1648, *passim*. V. anche Marsilio e Machiavelli, richiamati da L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, 133. Con riguardo all'attività di polizia, intesa nel senso corrente, nel Medioevo, v. A. CHIAPPETTI, *L'attività di polizia*, cit., 10 ss.; C. SALVIATI, *La polizia nell'Alto e nel Basso Me-*

A partire dalla seconda metà del XIV secolo, l'espressione compare in Francia nelle ordinanze reali a significare uno stato di buon ordine e benessere nella comunità e nella cosa pubblica³².

Questo concetto ampio di buon governo è trasversale nella legislazione e nella dottrina dell'epoca dei vari ordinamenti europei nella fase dello Stato assoluto e, successivamente, dello Stato di polizia³³.

Con il significato di buon ordine della comunità e della vita pubblica (*guter Ordnung der Gemeinwesen*) il termine *Policey* compare, infatti, a partire dal secolo successivo anche in diversi atti normativi del mondo germanico³⁴ e nei primi lavori scientifici giuridici in materia³⁵. È la fase in cui si moltiplicano le leggi e le ordinanze di polizia (*Policeygesetze* e *Policeyverordnungen*), contenenti norme volte a mantenere l'ordine pub-

dioevo, in D. PALAZZO (coord. e diretto da), *Dizionario Enciclopedico di Polizia*, cit., 28 ss.; G. CAMPESI, *Genealogia della pubblica sicurezza*, cit., 19 ss.

³²Essa compare con questa accezione in molte ordinanze e decreti reali a partire dalla fine del XIV secolo: cfr. A. RIGAUDIÈRE, *Penser et construire l'État dans la France du Moyen Âge (XIII^e-XV^e siècle)*, Vincennes, 2003, 285 ss. Sul potere di polizia, nel senso corrente del termine, in questo periodo storico e con riferimento alla penisola italiana, v. P. DI BARI, *La polizia nel Cinquecento e nel Seicento*, in D. PALAZZO, *op. cit.*, I, 57 ss.

³³Si pensi anche al concetto di *Police* che compare in ADAM SMITH, *Lectures on Jurisprudence*, trad. it. a cura di E. Pesciarelli, *Lezioni di Glasgow*, Milano, 1989, 3, lezione di venerdì 24 dicembre 1762, richiamata anche, su questi aspetti, da L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 132 ss.; sulla questione terminologica e sul passaggio al concetto di politica, soprattutto con riguardo ai sistemi e ai vocabolari britannico, francese e inglese, v. A.J. HEIDENHEIMER, *Politics, Policy and Policey as Concepts in English and Continental Languages: an Attempt to Explain Divergencies*, in *The Review of Politics*, XLVIII (1986), 3 ss.

³⁴Cfr. le disposizioni emanate nel 1476 dal principe-vescovo Rudolf von Scherenberg per la città di Würzburg, come riportate da R. SCHIEDERMAIR, *Einführung in das bayerische Polizeirecht*, München-Berlin, 1961, 18. Molti altri esempi sono riportati da F.-L. KNEMEYER, *Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts: Kritische Bemerkungen zur Literatur über die Entwicklung des Polizeibegriffs*, in *AÖR*, 1967, vol. 92, n. 2, (1967), 153 ss. (156 ss.); per una catalogazione pressoché completa delle fonti tra il 1550 e il 1700, v. la tesi di dottorato di K. ZOBEL, *Polizei: Geschichte und Bedeutungswandel des Wortes und seiner Zusammensetzungen*, dattiloscritto, München, 1952, 3 ss.

³⁵J.C. DITHMAR, *Einleitung in die oeconomische-policey- und cameral-Wissenschaften nebst Verzeichniss eines zu solchen Wissenschaften dienlichen Bücher-Vorraths zu mehrerer Erklärung in seinen Lectionen darüber entworfen*, Frankfurt, 1731, rist. Glashütten, 1971, 23 ss.

blico in senso lato e la pace sociale; esse hanno pertanto ad oggetto le materie e le condotte più disparate³⁶ fino a comprendere tutto ciò che necessita un ordine e una forma nella società³⁷ e che sia soggetto al sovrano, cui spetta ogni potere per la promozione del benessere comune (*die Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt*)³⁸ secondo il concetto dello Stato di polizia³⁹.

Dal punto di vista organizzativo, all'iniziale allargamento delle competenze e delle materie disciplinate non corrisponde subito lo sviluppo di un apparato esecutivo speciale rivolto al controllo e alla repressione dei comportamenti contrari: tale ruolo viene svolto dalle figure già esistenti, con formule organizzative molto varie⁴⁰.

È solo con l'inizio del XVIII secolo che vengono create delle strutture amministrative e degli organi *ad hoc* per questi compiti e ai quali la legge si riferisce con il termine di *Policey*⁴¹ in senso istituzionale-organizzativo. Tale sviluppo si accompagna al passaggio da un concetto di

³⁶Dalle misure contro il lusso nel vestiario (perché camuffa le differenze di ceto e comporta flusso di ricchezza verso i paesi stranieri esportatori di tali merci) alle regole di condotta nei luoghi pubblici durante le festività, agli obblighi dei mastri nei confronti degli apprendisti, a disposizioni in materia di dazi e dogane e fino a norme che oggi definiremmo di diritto privato, come il divieto di ulteriori garanzie su immobili già ipotecati e altre disposizioni in materia di compravendita e commercio: cfr. F.-L. KNEMEYER, *Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts: Kritische Bemerkungen zur Literatur über die Entwicklung des Polizeibegriffs*, cit., 177. Sullo stesso tema, richiamando ad es. i 17 titoli (corrispondenti ad altrettante materie) dell'ordinanza di polizia della città di Strasburgo del 1628, L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 137 e 158 ss.; G. OESTREICH, *Polizia (Policey) e prudentia civilis nella società barocca della città e dello Stato*, in P. SCHIERA (a cura di), *Filosofia e costituzione dello Stato moderno*, Napoli, 1989, 217 ss.

³⁷H. MAIER, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft)*, in *Politica*, vol. 13 (1966), 104.

³⁸W.-R. SCHENKE, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Heidelberg, 2009, 1.

³⁹T. SIMON, *Verwaltung im frühneuzeitlichen Policeystaat des 17. und 18. Jahrhunderts*, in W. KAHL, M. LUDWIGS (a cura di), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, vol. I, Heidelberg, 2021, 5 ss.; M. STOLLEIS, *Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft*, in W. HOFFMAN-RIEM, E. SCHIMDT-ARMANN, A. VOßKUHLE (a cura di), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, München, 2006, 9 ss.

⁴⁰F.-L. KNEMEYER, *Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts*, cit., 163. V. anche L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 154 ss.

⁴¹F.-L. KNEMEYER, *Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts*, cit., 163.

buon ordine della società inteso come “risultato di un’attività di governo meramente giustiziale, di conservazione e salvaguardia di un ordine esistente, di uno *ius inventum* che può essere facilmente svelato tramite attività di tipo dichiarativo” a una società le cui esigenze richiedono una potestà creatrice garante dell’ordine⁴². Mentre per tutto il Settecento quella di polizia resta una attività regolativa, di obblighi e sanzioni, che richiede l’intervento della magistratura per raggiungere gli scopi di interesse pubblico previsti dalle norme, nel passaggio successivo il potere si arricchisce di esecutorietà⁴³.

Il termine quindi, che inizialmente aveva compreso tutta la pubblica amministrazione, si riduce a indicare la sola amministrazione “interna”⁴⁴. Tale apparato esecutivo viene delineato con sempre maggiore chiarezza: dapprima come potere esecutivo nel suo complesso, distinto da quello legislativo e giudiziario⁴⁵, e a quest’ultimo in parte sottratto⁴⁶; successivamente indicando un concetto specifico di amministrazione distinta da quella militare e finanziaria, secondo la divisione operata da

⁴² A.J. HEIDENHEIMER, *Politics, Policy and Policey as Concepts in English and Continental Languages: an Attempt to Explain Divergencies*, in *The Review of Politics*, XLVIII (1986), 135.

Con riguardo al Regno di Napoli e allo Stato pontificio, v. V. MASELLI, *La polizia nel Settecento*, in D. PALAZZO *op. cit.*, I, 84 ss.

⁴³ L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 161; riprendendo G.H.G. VON JUSTI, *Grundsätze der Polizeywissenschaft (in einem vernünftigen, auf den Endzweck der Policey gegründeten, Zusammenhänge und zum Gebrauch akademischer Vorlesungen abgefasst)*, da noi consultato nella prima edizione, Göttingen, 1759, § 408, 305, disponibile nella biblioteca digitale MDZ al link www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb11278323?page=343.

⁴⁴ G. ANSCHÜTZ, *Die Polizei, Vorträge der Gebe-Stiftung*, vol. 2, Dresden, 1910, 222 ss.

⁴⁵ T. SIMON, *Verwaltung im früneuzeitlichen Polizeystaat des 17. und 18. Jahrhunderts*, cit., 31 ss.; F. FLEINER, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, VIII ed., Tübingen, 1928, 31; W. LEHMANN, *Der alte und der neue Polizeibegriff*, Berlin, 1937, 18 ss.; ne accenna anche O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., 262 ss.

In contrasto con questa letteratura F.-L. KNEMEYER, *Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts*, cit., 163, rileva come tale concetto non corrisponda a quanto previsto dalle norme, ma sia stata una creazione dottrinale.

⁴⁶ Sul punto F.-L. KNEMEYER, *Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts*, cit., 172 ss. Sulla separazione tra giustizia e amministrazione come momento chiave per la creazione dell’amministrazione in senso moderno e del diritto amministrativo, v. B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, 2020, 115 ss.

Guglielmo I nel 1713⁴⁷, con compiti di ordine pubblico in senso molto ampio, inteso come “sicurezza e benessere, sia fisico, sia economico, sia ideale, con qualunque mezzo attuati, con la coazione, cioè o con la pura amministrazione” giacché “tutto forma oggetto della polizia”⁴⁸.

Il potere di polizia, quindi, non è attribuito solo per compiti di sicurezza e ordine pubblico ma per tutti i settori dell’attività amministrativa, anche con contenuti attinenti al benessere della società (*Wohlfahrtspflege*) che oggi sono prevalentemente ricondotti allo Stato sociale e all’amministrazione di prestazione, e sono presenti nel diritto tedesco della sicurezza solo in maniera tutt’al più indiretta⁴⁹. Per questo motivo la polizia era chiamata a dare risposta a una molteplicità di esigenze e interessi pubblici, disponendo di un’ampissima gamma di soluzioni provvedimenti, ordini e divieti⁵⁰.

A questa ampia concezione dei compiti di polizia si oppone l’ideologia liberale e individualista dalla fine del XVIII secolo in poi, che inizia a separare i compiti legati al generale benessere della comunità statale da quelli di prevenzione dei pericoli⁵¹. Si afferma, quindi, in parallelo con lo svilupparsi dello Stato di diritto⁵², una seconda lettura del concetto, che qualificava come amministrazione di polizia quella che è stata definita l’azione negativa dell’amministrazione, ossia la funzione rivolta alla protezione della comunità e dei suoi membri dai pericoli, alla tutela della convivenza contro minacce varie che provengano da persone o agenti naturali casuali o volontari⁵³, in contrapposizione con la

⁴⁷ *Königliche Preussische und Churfürstliche Brandenburgische Allgemeine Ordnung, Die Verbesserung Des Justiz-Wesens, betreffend* del 21 giugno 1713, disponibile nella biblioteca digitale dell’Università di Heidelberg: <https://doi.org/10.11588/diglit.1952#0017>.

⁴⁸ O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., 263.

⁴⁹ W.-R. SCHENKE, *Polizei- und Ordnungsrecht*, cit., 6, in relazione al potere di prevenzione.

⁵⁰ Così R. THOMA, *Der Polizeibefehl*, cit., 465, quando scrive di un “*ungemein weiten Spielraum für die Auswahl der einzelnen Gebote und Verbote, mit denen sie ihre Absichten zu erreichen hofft*”.

⁵¹ Scriveva nel 1770 J.S. PÜTTER, *Institutiones Iuris Publici Germanici*, Goettingae, 1776, 182, che “*politiae est cura avertendi mala futura; promovendae salutis cura non est proprie politiae*”.

⁵² Questo parallelismo è sottolineato da P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., 2.

⁵³ G. ZIMMERMANN, *Deutsche Polizei im neunzehnten Jahrhundert*, vol. I, Hannover, 1845, 104 ss.

funzione sociale⁵⁴ o di prestazione in senso stretto⁵⁵.

Tale concetto viene interamente ripreso dalla dottrina italiana del XIX secolo, per la quale l'amministrazione di polizia è volta ad "antivenire un male futuro" e reprimere un male già accaduto⁵⁶.

Permane sempre però una stretta connessione, se non proprio una certa ambivalenza, tra l'attività dell'amministrazione negativa, che comporta la limitazione della libertà personale del singolo nell'interesse del bene pubblico inteso sia come difesa che prosperità -che può espletarsi tramite coazione fisica o psicologica, ossia con comandi e divieti sotto minaccia di una sanzione- e l'attività priva di coazione che si astiene dalla limitazione della libertà personale di agire, altrettanto diretta alla sicurezza e alla prosperità⁵⁷. Ad entrambe può competere potere di polizia, ma la prima ne individua la causa nella difesa dai pericoli e la seconda nella teoria del benessere sociale, che assegna alla potestà di polizia anche compiti di prosperità e progresso⁵⁸, in particolare la promozione dello sviluppo di beni essenziali alla collettività⁵⁹.

La teoria del benessere sociale amplia estremamente l'ambito di questo potere, in grado di inglobare tutti gli altri come avveniva nelle precedenti forme di Stato, e fa venire meno il criterio di sindacato che consiste nella valutazione della corrispondenza del provvedimento al fine⁶⁰.

Per questo motivo, come si vedrà nel capitolo successivo, la costru-

⁵⁴M. HAURIUO, *Précis de droit administratif*, Paris, 1911, 505 ss.

⁵⁵C. RODDI, *La polizia di sicurezza*, Milano, 1953, 8.

⁵⁶L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, III ed., Torino, 1892, 576; O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., 266.

⁵⁷Così O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., 269, riprendendo O. Mayer.

⁵⁸Riassume le due tesi, con diffusi richiami dottrinali, P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., 7 s., note 15 e 17. L'impostazione venne ripresa anche dalla prima dottrina italiana, v. con riguardo alla prima tesi O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., 362; E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale*, III ed., Napoli, 1922, 248 s.; SANTI ROMANO, *Principii di diritto amministrativo italiano*, II ed., Milano, 1906, 225; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I ed., Milano, 1950, 15; R. ALESSI, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, II ed., Milano, 1951, 339 s.; P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., 8 ss.

⁵⁹Così, in senso critico, P. VIRGA, *op. ult. cit.*, 8.

⁶⁰Così P. VIRGA, *op. ult. cit.*, 9.

zione dogmatica tedesca si è costruita, prevalentemente – con una impostazione riconfermata dopo la parentesi autoritaria⁶¹ e giunta fino ad oggi – attorno alla sussistenza di un *pericolo*, limitando in particolare il concetto di azione di polizia alle minacce derivanti dalla forza dell’auto-determinazione individuale dell’uomo in rapporto alla vita collettiva⁶².

3. Benessere e sicurezza nel diritto europeo dei Trattati: cenni

La connessione tra benessere complessivo e sicurezza si riverbera anche nel diritto europeo⁶³. Com’è noto ai sensi dell’art. 3, comma 2, TUE l’Unione “*offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*” (cosiddetto SLSG). Questo obiettivo assume una importanza tale da essere formulato quasi come una prestazione dell’Unione piuttosto che come un mero scopo⁶⁴, e da precedere – nella geografia attuale della norma risultante dal Trattato di Lisbona⁶⁵ – l’instaurazione del mercato unico e dell’unione monetaria, cui sono dedicati i commi 3 e 4.

Al contempo però la sicurezza nazionale costituisce un forte limite alle competenze dell’Unione rispetto agli Stati, come specifica l’art. 4,

⁶¹ H.J. WOLFF, *Die Gestaltung des Polizei- und Ordnungsrechts in den einzelnen Besatzungszonen*, in *Veröffentlichung der Verein der deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin, 1952, 162 ss.

⁶² L. VON STEIN, *Die Verwaltungslehre*, vol. I, Stuttgart, 1856, 126 ss.; ID., *Die Verwaltungslehre*, vol. IV, Stuttgart, 1867, 1 ss., il quale esclude invece il pericolo che possa derivare dalla stessa persona a se stesso o da forze naturali.

⁶³ Sull’evoluzione normativa dei Trattati in relazione a questa materia, anche in relazione al substrato filosofico del pensiero europeo dei concetti di sicurezza e libertà tra il XVIII e il XX secolo, v. F. FERRARO, *Libertà e sicurezza nell’Unione Europea. Tra età moderna e globalizzazione*, Pisa, 2012, 33 ss. e 148 ss. Sulla nozione comunitaria di ordine pubblico, v. F. ANGELINI, *Ordine pubblico nel diritto comunitario*, in *Dig. disc. pubbl.*, *Aggiornamento*, Torino, 2005, 503 ss.

⁶⁴ In tale modalità essa compare, invece, nel comma 4, art. 3, TUE, che riguarda le relazioni con il resto del mondo, nella quali “*l’Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra*”.

⁶⁵ Cfr. la precedente diversa formulazione dell’art. 2 TUE (successivamente rinumerato) del Trattato di Nizza.

comma 2, TUE, ai sensi del quale l'UE rispetta l'identità nazionale degli Stati membri "*insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*" e "*le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale*". Come si vedrà nel prossimo capitolo, la disposizione presenta diversi profili di interesse anche per il richiamato concetto di "*funzioni essenziali*" dello Stato, che sta alla base dei poteri nazionali in materia di perimetro di sicurezza nazionale. Sempre l'art. 4 TUE blinda ulteriormente l'egemonia statale su quest'ultimo concetto, chiarendo che "*in particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro*" (comma 2, ult. periodo).

Una ulteriore accezione del termine riguarda i rapporti esterni dell'Unione e i profili legati alla difesa (art. 21 ss. TUE), per i quali è istituita la figura dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 18 TUE).

L'accelerazione in questi settori è stata impressa dal Trattato di Lisbona del 2009⁶⁶, da cui risulta appunto l'attuale formulazione dell'art. 3 e con il quale è stato creato un complesso sistema di agenzie e organismi coordinati tra loro e con le autorità nazionali⁶⁷ e sono stati rivisti

⁶⁶ Approvato il 13 dicembre 2007, ratificato dall'Italia con l. 2 agosto 2008, n. 130 (G.U. s.g. n. 185 del 8 agosto 2008) ed entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009.

⁶⁷ V. in particolare le agenzie: per la formazione delle autorità di contrasto (l'acronimo comunemente usato, CEPOL, deriva dalla dicitura francese di *Collège européen de police*) di cui al regolamento UE n. 2015/2219; per la cooperazione di polizia (Europol) di cui al regolamento UE n. 2016/794 come modificato dal regolamento UE n. 2022/991; per la cooperazione giudiziaria in materia penale (EUROJUST) di cui al regolamento UE n. 2018/1727; per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nell'SLSG (*European Union Large-Scale IT Systems Agency – eu-LISA*) di cui al regolamento UE n. 1077/2011 come modificato dal regolamento UE n. 2018/1726. Si possono inoltre ricordare le agenzie per i diritti fondamentali e lotta contro la discriminazione (*Fundamental Rights Agency – FRA*) prevista dal regolamento CE n. 168/2007, come modif. dal regolamento UE n. 2022/555; l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) istituito con regolamento CEE n. 302/93 e riformato con regolamento CE n. 1920/2006; per il coordinamento dei controlli alle frontiere esterne, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) di cui, da ultimo, al regolamento UE n. 2016/1624; l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

anche i meccanismi di approvazione delle norme e di decisione per l'attuazione delle misure in materia di SLSG. A questo proposito l'Unione ha oggi competenza concorrente con gli Stati in materia di SLSG e di sicurezza in materia di sanità pubblica (art. 4, comma 2, lett. j) e k), TFUE) e per l'adozione dei testi legislativi si applica il procedimento legislativo ordinario (art. 75 TFUE)⁶⁸.

Le espressioni ricorrono poi nelle disposizioni che ammettono divieti e restrizioni degli Stati membri alle libertà di esportazione, importazione e transito di merci per “*giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza*” (art. 36 TFUE) e alla libera circolazione dei lavoratori (art. 45 TFUE) e dei capitali (art. 65, comma 1, lett. b), TFUE).

Infine, allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è dedicato l'intero Titolo V del TFUE, ove è specificato che l'Unione “*si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza*” (art. 67)⁶⁹ e che le misure statali di attuazione delle politiche in materia possono essere soggette a un controllo rafforzato da parte del Consiglio con procedure di valutazione *ad hoc* (art. 70 TFUE) e l'istituzione di un comitato permanente (art. 71 TFUE). Viene tuttavia ribadito, anche in questo contesto, il ruolo degli Stati membri, specificando che l'intero titolo non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti su di essi “*per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna*” (art. 72 TFUE).

Similmente, va ricordato il disposto dell'art. 346 TFUE, che legittima gli Stati a non fornire “*informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza*” e ad “*adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza*”.

L'azione dell'Unione in materia è stata poi sviluppata con diversi provvedimenti di programmazione pluriennale e di sviluppo di strategie

⁶⁸ Si applica cioè il procedimento previsto *ex art.* 294 TFUE, con una decisione a maggioranza qualificata del Consiglio e la successiva pronuncia del Parlamento secondo il procedimento di codecisione.

⁶⁹ La disposizione prosegue specificando che lo scopo va raggiunto “*attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali*”.

comuni⁷⁰ dai quali emerge l'ampiezza del concetto europeo di sicurezza, che comprende profili di sicurezza materiale (*safety*), ma anche più ampi relativi al benessere dei singoli e della società tutta in relazione ad un complesso di materie (*security*)⁷¹. Tale ampio concetto individua la sicurezza come prerequisito allo sviluppo⁷² in adesione al nuovo, complesso modello di sicurezza sviluppato a partire dagli Anni Novanta dalla Scuola di Copenhagen⁷³.

Peraltro la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha interpretato fin da subito restrittivamente il concetto di sicurezza, che non può divenire una riserva generale di competenza statale⁷⁴ ma può essere invocata solo in presenza di "una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività"⁷⁵ e comunque sempre nel rispetto del principio di proporzionalità⁷⁶.

⁷⁰ A partire dal Consiglio europeo di Tampere del 1999. Sui diversi atti e programmi v. P. FORADORI, *La politica europea di sicurezza e difesa*, Roma, 2010, 41 ss.; C. BUZZACCHI, *Sicurezza e securitization tra Stato, Unione europea e mercato*, in F. PIZZOLATO, P. COSTA (a cura di), *Sicurezza, Stato e mercato*, Milano, 2015, 98 ss.

⁷¹ C. BUZZACCHI, *Sicurezza e securitization tra Stato, Unione europea e mercato*, cit., 103.

⁷² Cfr. il documento "Un'Europa sicura in un mondo migliore", approvato dal Consiglio europeo del 12 dicembre 2003 e redatto sotto la responsabilità dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, Javier Solana, accessibile da <https://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>, 31.

⁷³ B. BUZAN, O. WÆVER, J. DE WILDE, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder-London, 1998, 21 ss. e 195 ss.

⁷⁴ V. CGUE 15 maggio 1986, causa C-222/84, *Johnston v. Chief Constable of The Royal Ulster Constabulary*, punto 26 del *Diritto*; 26 ottobre 1999, causa C-273/97, *Sirdar v. The Army Board e Secretary of State for Defence*, punto 16 del *Diritto*.

⁷⁵ CGUE 27 ottobre 1977, causa C-30/77, *Regina v. P. Bouchereau*, punto 35 del *Diritto*.

⁷⁶ Le applicazioni del principio di proporzionalità da parte della Corte di Giustizia in relazione alla materia della sicurezza sono innumerevoli. Si v. ad es. CGUE 15 maggio 1986, causa C-222/84, cit.; 26 ottobre 1999, causa C-273/97, cit.