

## Prefazione

La struttura del libro su “Le autorità di pubblica sicurezza” di Lucia Murgolo è articolata in nove capitoli e le conclusioni: il primo reca “Introduzione al tema”; il secondo, “Ordine e sicurezza pubblica”; il terzo, “La pubblica sicurezza prima e dopo la Costituzione”; il quarto, “Autorità di pubblica sicurezza e diritti di libertà”; il quinto, “La sicurezza pubblica in Europa e in altri ordinamenti statuali. Un’analisi comparativa”; il sesto, “L’erosione dall’esterno dei poteri dell’autorità nazionale di pubblica sicurezza”; il settimo, “I provvedimenti dell’autorità di pubblica sicurezza”; l’ottavo, “L’analisi di alcune specifiche misure di polizia preventiva”; il nono, “Misure di prevenzione e codice antimafia”.

Il contenuto del volume, già dall’oggetto dei capitoli, risulta ampio perché non si limita a parlare dei soggetti cui è demandata la pubblica sicurezza, l’organizzazione amministrativa che li riguarda ed i rapporti tra di essi, ma anche dei provvedimenti in cui si sostanzia l’attività amministrativa di tali autorità e la comparazione con gli altri ordinamenti. L’insieme, poi, è legato da un *fil rouge*: il rapporto tra autorità e libertà.

La Costituzione della Repubblica Italiana tutela diversi diritti di libertà, ma esplicitamente dichiara inviolabili la libertà personale (art. 13), quella di domicilio (art. 14) e quella di comunicazione (art. 15) che sono le libertà negative classiche di impostazione liberale.

Eppure, le libertà di ognuno non possono esercitarsi in modo da limitare o, addirittura, impedire quelle degli altri e, quindi, i diritti fondamentali, pur espressamente qualificati come inviolabili, non godono in sé di una possibilità di illimitata soddisfazione perché devono necessariamente convivere con l’interesse e la soddisfazione delle libertà altrui.

Infatti, la Costituzione, al terzo comma dell’art. 13, prevede che “l’autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori” per limitare la libertà personale, pur se “in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge” e con successiva convalida dell’autorità giudiziaria.

L’art. 14 consente alla legge di stabilire casi e modi per “eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri”, “secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale”. Inoltre, leggi speciali regolano “gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità ed incolumità fisica o a fini economici e fiscali”.

L'art. 15 prevede la limitazione della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione "per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge".

Insomma, i diritti fondamentali, pur dichiarati inviolabili, non sono tutelati in via assoluta.

La conservazione dell'ordine pubblico, della sicurezza e della coesione sociale è uno dei compiti fondamentali dello Stato che tutela non solo con la repressione, ma anche con la prevenzione, tradizionalmente assicurata, nel nostro paese, dalle autorità di pubblica sicurezza che, per la loro cura, devono necessariamente incidere nelle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini.

Il tema, ben lo evidenzia la Murgolo, è a confine sia come materia di studio che per disciplina.

Infatti, è oggetto di studio interdisciplinare tra diritto costituzionale, diritto penale, procedura penale, diritto amministrativo, storiografia e sociologia.

Quanto alla disciplina, dettata più propriamente dal diritto amministrativo, tutti gli aspetti generali dell'organizzazione amministrativa e dello svolgimento dell'attività trovano delle soluzioni differenziate rispetto agli altri compiti e funzioni statali e periferiche.

E così, le autorità di pubblica sicurezza sono, a livello nazionale, il ministro dell'interno; a livello provinciale, il prefetto, come autorità amministrativa, nonché il questore, come autorità tecnica; a livello locale, il dirigente del commissariato di polizia o il sindaco, nei Comuni in cui non è vi è il commissariato.

Non vi è il decentramento verso le Regioni e gli enti locali, nonostante l'accentuazione in questa direzione della riforma costituzionale del 2001. Lo stesso sindaco è individuato quale ufficiale di governo nello svolgimento delle funzioni di sicurezza pubblica, retaggio di risalente normativa.

Il principio di sussidiarietà, verticale ed orizzontale, e l'adeguatezza nello svolgimento delle funzioni che valorizzano la privatizzazione, non sono principi estranei alle attività di pubblica sicurezza.

Anche le nuove formule di cooperazione securitaria degli istituti di vigilanza e delle guardie giurate nonché la legittimazione delle c.d. ronde di quartiere riconoscono ai privati compiti ausiliari, ma mantengono l'ordito originario dell'organizzazione della materia che è quello costituito dal testo unico del 1931. Anzi, per alcuni versi, i poteri delle autorità di pubblica sicurezza sono stati incrementati con la legislazione per la lotta al terrorismo, alla mafia, ai problemi di sicurezza nei luoghi di manifestazioni sportive (d.a.spo.), e con il c.d. d.a.spo. urbano.

Il profilo che più interessa la particolarità dell'attività delle autorità di pubblica sicurezza è che per esse non vale la distinzione tra indirizzo politico e gestione perché anche il ministro dell'interno somma i due poteri, essendo sia autorità politica che amministrativa.

Proprio la commistione testé evidenziata, induce la Murgolo a prospettare il passaggio dei poteri di gestione dal ministro al capo della polizia, pur sottoli-

neando la criticità di una tale soluzione per il coordinamento delle altre forze di polizia che operano nel nostro sistema, le quali non accetterebbero di buon grado di essere egemonizzate dal capo della polizia. Da qui l'idea di ristrutturare, potenziare e valorizzare il dipartimento per la sicurezza, DIS, che siede presso la presidenza del consiglio dei ministri, trasformandolo in una super struttura di coordinamento di tutte le polizie oltre che dei servizi di informazione e sicurezza.

Quanto al sindaco, si ipotizza che le funzioni di autorità di pubblica sicurezza locale siano attribuite al comandante dei vigili urbani, a seguito di una riqualificazione delle funzioni del corpo.

La Murgolo indica nella legge delega lo strumento legislativo per un testo unico delle leggi di pubblica sicurezza che tenga conto delle numerose innovazioni legislative intervenute, superando le disposizioni che non sono proprio in linea con la Costituzione, anche per quanto riguarda la tutela giurisdizionale.

L'opera della Murgolo, approfondita e ricca di riferimenti, dà un quadro completo ed articolato dell'organizzazione e dell'attività delle autorità di pubblica sicurezza, affrontando il rapporto autorità-libertà in una visione che sottolinea la necessità del rispetto dei principi costituzionali.

Il volume della Murgolo si salda, colmando il vuoto, agli studi che, sull'argomento, risalgono a dottrine risalenti nel tempo.

È un lavoro interessante, con profili originali, ed è svolto in una prosa scorrevole ed accattivante che coinvolge il lettore.

Febbraio 2025

*Enrico Follieri*