

**queste istituzioni**

---

**Una lettura costituzionale delle  
ordinanze sulle “zone rosse”, tra  
rilevanza delle modifiche normative e  
mere enunciazioni mediatiche**

**Andrea Patanè**

**Numero 4/2025  
31 dicembre 2025**

---

# Una lettura costituzionale delle ordinanze sulle “zone rosse”, tra rilevanza delle modifiche normative e mere enunciazioni mediatiche

di Andrea Patanè\*

## Sommario

Premessa – 1. Le ordinanze prefettizie quale strumento di governo dell’ordine pubblico – 1.1. I poteri del sindaco quale ufficiale del Governo e la necessità di coordinamento con l’autorità prefettizia in materia di sicurezza urbana – 2. Dalle ordinanze contingibili alle cosiddette “zone rosse”, nuove prassi applicative e tensioni nel sistema delle fonti – 2.1. Il Bilanciamento tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti, la chiave di lettura della giurisprudenza – 2.2. Sicurezza urbana e diritti fondamentali, il difficile bilanciamento costituzionale delle “zone rosse”

## Sintesi

Il lavoro si propone come una lettura delle ordinanze che istituiscono le c.d. “zone rosse”, intese come aree temporaneamente sottoposte a limitazioni di accesso o permanenza per finalità di prevenzione e sicurezza urbana. Il lavoro prende le mosse dal quadro normativo più datato e dalle più recenti direttive e circolari ministeriali con l’obiettivo di distinguere le reali innovazioni dell’assetto giuridico da meri effetti comunicativi o “annunci” mediatici che, pur non modificando le fonti, incidono sull’orientamento applicativo degli apparati periferici. La prospettiva adottata è quella del bilanciamento tra sicurezza pubblica e diritti fondamentali. L’indagine intende valorizzare i criteri elaborati dalla giurisprudenza amministrativa per la legittimità dei poteri *extra ordinem* evidenziando i rischi di stabilizzazione dell’eccezione e di trasformazione delle ordinanze in strumenti ordinari di governo del territorio.

## Abstract

The paper offers a constitutional reading of the orders establishing so-called “red zones”, understood as areas temporarily subject to restrictions on access or presence for the purposes of prevention and urban security. It starts from the older legislative framework and from the most recent ministerial directives and circulars, with the aim of distinguishing genuine innovations in the legal regime from mere communicative effects or media “announcements” which, while not altering the sources of law, nevertheless influence the practical approach of peripheral administrative bodies. The perspective adopted is that of balancing public security with fundamental rights. The analysis seeks to highlight the criteria developed by administrative case law for the legitimacy of *extra ordinem* powers, while underscoring the risks of entrenching the exception and turning such orders into ordinary instruments of territorial governance.

## Parole Chiave

Sicurezza urbana, zone rosse, ordinanze prefettizie, DASPO urbano.

## Keywords

Urban security, red zones, prefectural orders, urban DASPO.

---

\* Ricercatore presso l’Università degli Studi di Bergamo.

## **Premessa.**

Nel recente dibattito pubblico si registra una particolare attenzione al tema delle ordinanze finalizzate a limitare l'utilizzo degli spazi pubblici al fine di ridurre fenomeni considerati di allarme sociale, soprattutto perché riferiti a reati particolarmente impattanti nella sfera personale di chi li subisce. L'utilizzo delle cosiddette "zone rosse" – cioè di quelle aree temporaneamente interdette alla libera circolazione e soggette a limitazioni straordinarie di accesso o permanenza – rappresenta oggi uno dei punti di massima tensione tra esigenze di sicurezza pubblica e di libertà costituzionali. Sulla base di questo assunto si muovono le presenti considerazioni che hanno come finalità quello di offrire delle riflessioni alla fine di un anno in cui il tema è stato ampiamente presente nel dibattito pubblico. Ciò che mediaticamente è identificato come "zona rossa" è da ricondurre giuridicamente al complesso sistema normativo che disciplina i poteri di ordinanza delle autorità di pubblica sicurezza, che trova il proprio fondamento nell'art. 2 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza<sup>1</sup>, che attribuisce al Prefetto la facoltà di adottare «*provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*», e nell'art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali (D. Lgs. 267/2000), che conferisce al sindaco, quale ufficiale del Governo, il potere di adottare «*provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana*». L'esigenza di mantenere un'attenzione costante sulle modalità con cui viene applicata la normativa deriva dalla circostanza che proprio nella sua concreta attuazione si realizza il banco di prova di quella tensione tra principi costituzionali.

### **1. Le ordinanze prefettizie quale strumento di governo dell'ordine pubblico.**

Il tema delle ordinanze finalizzate a porre delle restrizioni, incrocia molteplici profili costituzionali. La cornice giuridica è duplice, da una parte gli artt. 13 e 16 della Costituzione, che tutelano la libertà personale e la libertà di circolazione. Dall'altra il rapporto che sussiste tra diversi livelli di governo e la capacità di assumere decisioni finalizzate a garantire l'ordine pubblico, senza - allo stesso tempo - comprimere le libertà e i diritti costituzionalmente garantiti.

Il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza attribuisce al Prefetto il potere di adottare «*provvedimenti necessari per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*». In questo contesto si colloca la prassi delle ordinanze prefettizie che delimitano un'area, ne regolano l'accesso e la permanenza e dispongono controlli straordinari, con la partecipazione delle forze di polizia e militari. Il fondamento primario dei poteri prefettizi in materia di sicurezza pubblica, che risiede nell'art. 2 TULPS, è una norma di carattere generale che stabilisce come «*Il prefetto, nel caso di*

---

<sup>1</sup> Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, art. 2. Per una recente lettura della norma all'interno del quadro del contesto analizzato in questo lavoro si veda G. TROMBETTA, *L'ordinanza prefettizia ex art. 2 TULPS. Una lettura "realista" dentro i principi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 22, 2021, pp. 72 - 119.

*urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica».* Tale disposizione, storicamente risalente ma tuttora pienamente operativa, conferisce all'autorità prefettizia un potere di ordinanza caratterizzato da ampia discrezionalità e dalla capacità di derogare, in via temporanea, alle normali discipline legislative e regolamentari. La disposizione non è dunque nuova all'ordinamento e le più recenti notizie, che hanno incontrato un considerevole rilievo mediatico, sono da ricondurre a previsioni già presenti da tempo nell'ordinamento. L'art. 1 del medesimo Testo Unico definisce i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza, stabilendo che essa *«veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle provincie e dei comuni, nonché delle ordinanze delle Autorità».* Tale previsione delinea un quadro di competenze particolarmente ampio, che abbraccia non soltanto la prevenzione e la repressione dei reati, ma anche la tutela di interessi pubblici più generali, connessi alla vivibilità urbana e alla coesione sociale. È altresì innegabile come gli uffici territoriali del Governo debbano tenere conto delle indicazioni che provengono dall'Esecutivo, ossia dal Ministro dell'Interno, che fissa direttive finalizzate a garantire un'interpretazione della normativa all'interno di un quadro generale rispondente anche alle esigenze di attuazione del programma politico. Ne consegue che è doveroso verificare le modalità attraverso cui, nel tempo, la disciplina viene progressivamente interpretata e applicata.

### **1.1. I poteri del sindaco quale ufficiale del Governo e la necessità di coordinamento con l'autorità prefettizia in materia di sicurezza urbana.**

Parallelamente ai poteri prefettizi, il sistema normativo riconosce al sindaco, in qualità di ufficiale del Governo, specifiche competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica. È di interesse, in un ordinamento in cui permane una situazione di tensione tra livelli di governo, anche con riferimento alla gestione dell'ordine pubblico, la previsione per cui il sindaco *«sovrintende all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica»* e *«alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico»*<sup>2</sup>.

La medesima disposizione attribuisce al sindaco il potere di adottare *«con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana»* (co. 4, art. 54, Tuel). La successiva disposizione precisa che *«i provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione,*

---

<sup>2</sup> Art. 54, D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, Testo Unico degli Enti Locali. Per una ricostruzione completa in materia si veda A. LORENZETTI, S. ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Napoli, Jovene Editore, 2009.

*quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti» (co. 4-bis, art. 54, Tuel).*

Un aspetto di particolare complessità riguarda il coordinamento tra le competenze prefettizie e quelle sindacali in materia di sicurezza urbana. La materia della sicurezza urbana, difatti, costituisce un'espressione della sicurezza pubblica, sicché non sussiste una netta distinzione tra competenze prefettizie e quelle dei sindaci, dovendo invece configurarsi un coordinamento dell'azione delle diverse autorità nel sistema di tutela degli interessi pubblici coinvolti<sup>3</sup>. Il sindaco, nell'esercizio dei poteri di ordinanza previsti dall'art. 54 del TUEL, agisce quale ufficiale del governo, non sussistendo pertanto illegittima ingerenza dell'autorità prefettizia nelle competenze del sindaco quando entrambe intervengano nella medesima materia. In una fase storica come quella attuale è quanto mai necessario assicurare un adeguato coordinamento per evitare sovrapposizioni o contraddizioni tra i diversi provvedimenti. Ed è per questo che il Tuel, all'art. 54 stabilisce che *«i provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione»*. La circostanza di una conflittualità tra i livelli di governo sull'adozione delle misure più idonee non è un'ipotesi remota, così come l'esperienza Covid-19 ha dimostrato<sup>4</sup>.

Tale previsione evidenzia la necessità di un coordinamento preventivo tra le autorità, finalizzato ad assicurare l'efficace attuazione delle misure disposte. Il Prefetto, dal canto suo, può disporre *«le misure adeguate per assicurare il concorso delle Forze di polizia»* e può intervenire con proprio provvedimento nel caso di inerzia del sindaco nell'esercizio delle funzioni previste dalla legge. Il Prefetto agisce quale autorità statale di pubblica sicurezza, ma il suo intervento si innesta su un tessuto di autonomia locale che l'art. 114 Cost. riconosce a Comuni e Città metropolitane. La delimitazione di zone rosse deve dunque avvenire, ove possibile, nel rispetto del principio di leale collaborazione con gli Enti locali, soprattutto quando le misure hanno un impatto su attività economiche, viabilità e vita civile del territorio<sup>5</sup>. Per questo motivo una prassi del tutto virtuosa

---

<sup>3</sup> Sul punto si veda L. DIOTALLEVI, *Le ordinanze prefettizie sulle c.d. zone rosse: un nuovo capitolo della vicenda dell'art. 2 T.u.l.p.s. applicato alle politiche di "sicurezza urbana"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2020, pp. 2258-2570.

<sup>4</sup> Sul punto sia concesso rinviare A. PATANÈ, *Democrazia rappresentativa durante la pandemia: il ruolo di consigli regionali e comunali*, in L. Violante, A. Pajno (a cura di), *Biopolitica, Pandemia e Democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2021.

<sup>5</sup> Per alcune considerazioni di sistema nel rapporto tra Stato e Regioni in materia di sicurezza si veda G. MOBILIO, *Sulla sicurezza è meglio che Stato e Regioni si mettano d'accordo. Riflessioni a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 2023*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2023, pp. 603 - 613.

è rappresentata dall'adozione di protocolli congiunti tra Prefetto e Sindaco, che evitano la sovrapposizione e garantiscono la proporzionalità delle misure.

## **2. Dalle ordinanze contingibili alle cosiddette “zone rosse”, nuove prassi applicative e tensioni nel sistema delle fonti.**

Anzitutto è subito da chiarire come quelle che nel gergo comunicativo vengono appellate come “zone rosse” sono da ricondurre al quadro normativo fin qui definito. Le ordinanze prefettizie di delimitazione di aree con dei vincoli specifici, sono atti amministrativi che hanno caratteristiche le cui origini si rinvergono nel quadro normativo fin qui descritto, con un carattere tipico e derogatorio rispetto all'ordinario esercizio del potere amministrativo. La loro legittimità richiede, come costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, che sussistano i requisiti di contingibilità, urgenza e adeguata motivazione, nonché il rispetto del principio di proporzionalità.

L'attenzione mediatica su questi provvedimenti prefettizi trova, tra le altre motivazioni, origine nella direttiva del Ministro dell'Interno del 17 dicembre 2024 avente ad oggetto «*Iniziativa di prevenzione e sicurezza urbana*», con la quale sono state fornite indicazioni aventi come finalità l'interpretazione e l'attuazione di normative già esistenti, fornendo - tuttavia - una chiave di lettura nella direzione di un maggiore utilizzo di strumenti già presenti e dunque trasmettendo ai Prefetti un'indicazione politica che, nella sua interpretazione, assume una rilevanza costituzionale perché incrocia i temi del bilanciamento tra le esigenze di sicurezza e le libertà individuali.

La premessa fatta dal Ministro è quella per cui la normativa richiamata non ha un carattere di novità nel merito di eventuali misure legislative adottate, difatti, il richiamo è al d.l. 20 febbraio 2017 n. 14 «*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*» (conv. con modificazioni l. 48/2017)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Nella comunicazione del Ministro dell'Interno del 2024 si fa riferimento ad un Disegno di legge in materia di sicurezza pubblica “che reca un'ulteriore estensione del divieto di accesso a coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva”. A tal proposito si segnala l'adozione del Decreto-legge 11 aprile 2025 n. 48, rubricato “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio” convertito in l. 9 giugno 2025 n. 80, con cui sono state adottate misure ad ampio spettro nella direzione di un inasprimento delle misure finalizzate alla prevenzione e repressione di fenomeni vissuti nell'accezione tensione sociale. Sul punto si veda, in senso critico, con riferimento al tema della libertà di sciopero M. FORLIVESI, *Conflitto collettivo e blocco stradale. Il d.d.l. sicurezza tra pulsioni repressive e vincoli costituzionali*, in *Lavoro e diritto*, Fasc. 1, 2025, pp. 4 - 16. In chiave critica rispetto alla mancata adozione di misure ulteriori si veda G. COSTA, *Il decreto sicurezza e le (mancate) politiche abitative tra radicalità e visibilità*, in *Politiche Sociali*, Fasc. 2, 2025, pp. 519 - 524. Dello stesso orientamento F. TAMMONE *Legge ineguale per tutti: riflessioni sul c.d. “pacchetto sicurezza” nel quadro normativo internazionale a tutela di migranti, donne detenute e minori*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 2, 2025 pp. 409 - 434. Con riferimento alle considerazioni in ordine all'adozione di un Decreto legge di un testo all'esame del Parlamento si veda A. POGGI, *Il decreto “sicurezza” (d.l. n. 48/2025) e il ruolo di controllo e garanzia del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, n. 19, 2025, pp. 3-11.

La direttiva del Ministro vuole essere, dunque, un'indicazione rivolta ai Prefetti a utilizzare gli strumenti esistenti con la finalità di raggiungere lo scopo di tutela rafforzata di taluni luoghi del contesto urbano. Pertanto, l'invito a utilizzare gli strumenti normativi al fine di garantire maggiore sicurezza nelle «zone in cui si concentra la movida, con un'alta percentuale di persone e attività commerciali che può sfociare in episodi di microcriminalità (come i furti e le rapine) e di violenza (risse, aggressioni), atti di vandalismo, consumo eccessivo di alcool, inquinamento acustico e degrado ambientale» non assume una rilevanza di novità normativa, ma di mutamento rispetto all'invito interpretativo che viene fatto della normativa esistente da parte del Ministro nei confronti degli organi periferici, cioè dei Prefetti.

Non passa inosservato il passaggio della direttiva in cui si afferma che «È in contesti di questo tipo che è già stato sperimentato con successo il ricorso a provvedimenti prefettizi che vietano l'indebita permanenza a persone responsabili di attività illegali, disponendone l'allontanamento sul presupposto di un concreto pericolo per "quell'ordinato vivere civile" che rappresenta il naturale obiettivo di uno Stato di diritto, libero e democratico». L'idea che emerge con chiarezza da questa direttiva del Ministero dell'Interno è quella per cui le ordinanze, già previste dall'ordinamento, debbano essere utilizzate da parte dei Prefetti al fine di perseguire scopi che il Governo ritiene dover essere raggiunti e che fanno parte di un programma politico. È sintomatica di questa interpretazione la lettura di alcune di queste ordinanze dove, ad esempio, si legge che per «prevenire e contrastare (...) l'insorgenza di condotte di diversa natura che – anche quando non costituiscono violazioni di legge – sono comunque di ostacolo al pieno godimento delle aree in questione, si è già fatto ricorso agli ordinari strumenti messi a disposizione dall'ordinamento giuridico».<sup>7</sup> L'ordinanza, in un suo passaggio, riconosce espressamente che talune delle condotte che si intendono prevenire non «costituiscono violazione di legge». Tale affermazione evidenzia in modo paradigmatico la tensione esistente tra l'esigenza di tutela della sicurezza pubblica e il rispetto del sistema delle fonti del diritto, imponendo un rigoroso approfondimento argomentativo in ordine alla possibilità che comportamenti non vietati dall'ordinamento legislativo possano nondimeno essere assoggettati a divieto mediante atto amministrativo prefettizio. In modo differente lo è anche la circostanza di porre un divieto all'indebito «stazionamento di persone responsabili di attività illegali e disponendone l'allontanamento»,<sup>8</sup> in quanto non è espressamente specificato cosa si intenda per "indebito" stazionamento.

---

<sup>7</sup> Ordinanza Prefettura di Bologna, prot. n. 0134384 dell'8 novembre 2024. Così come nelle ordinanze prefettizie si ritrova un diretto riferimento alla predisposizione di misure in attuazione di quanto previsto dal Ministero, così come nel caso dell'ordinanza della prefettura di Verona del 12 febbraio 2025, dove si legge che l'adozione del provvedimento è assunto «in linea con le indicazioni ministeriali» al fine di evitare che si adottino comportamenti «tali da costituire concreto pericolo per l'ordinato vivere civile impedendo la ordinaria fruizione delle stesse».

<sup>8</sup> Ordinanza Prefettura di Roma prot. n. 6747 dell'8 gennaio 2025.

Da una lettura delle ordinanze emesse negli ultimi anni si evince che nella prassi applicativa, le zone rosse assumono configurazioni diverse a seconda delle specifiche esigenze di sicurezza urbana che intendono fronteggiare<sup>9</sup>. Le tipologie più ricorrenti riguardano zone di spaccio e consumo di stupefacenti; in questi casi, le ordinanze dispongono generalmente il divieto di stazionamento per soggetti già denunciati o condannati per reati in materia di stupefacenti. L'altro fenomeno che si vuole contrastare è quello della prostituzione su strada, con particolare riferimento alle arterie di grande comunicazione e alle aree periferiche. In questo caso le ordinanze intervengono disponendo divieti di stazionamento per soggetti coinvolti nel fenomeno, sia dal lato della domanda che dell'offerta.

Tra tutte le misure quelle che probabilmente necessitano di una più rilevante attenzione sono le ordinanze assunte per contrastare il cosiddetto "degrado urbano", relativamente ad aree, cioè, caratterizzate da fenomeni di abusivismo, occupazione illegale di spazi pubblici, accattonaggio molesto o altri comportamenti che incidono sulla percezione di sicurezza dei cittadini o anche più semplicemente sull'idea di vivibilità, cioè di godimenti pieno di determinati spazi. Questo tipo di ordinanze trovano particolare applicazione in zone considerate sensibili proprio con riferimento alla percezione della sicurezza, si pensi ai centri storici, alle aree turistiche o alle zone commerciali particolarmente affollate.

## **2.1. Il Bilanciamento tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti, la chiave di lettura della giurisprudenza.**

Alla luce di quanto fin qui ricostruito non sembra potersi riferire alle più recenti ordinanze come conseguenza di un contesto normativo mutato nella direzione di una maggiore rigidità, piuttosto trattandosi, invece, di una diversa interpretazione e utilizzazione degli strumenti già presenti<sup>10</sup>. Ed è su questo che anche la giurisprudenza amministrativa e costituzionale si sono concentrate, sulla censura di quei casi in cui le ordinanze abbiano travalicato i confini legislativi ponendosi in tensione con i diritti costituzionalmente tutelati.

La più recente giurisprudenza si inserisce anzitutto nel solco di un orientamento consolidato nel tempo che ha chiarito come le ordinanze contingibili e urgenti costituiscono provvedimenti di natura eccezionale, espressione di un potere *extra ordinem* che consente di derogare

---

<sup>9</sup> Per un'analisi delle ordinanze più risalenti nel tempo si veda A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana, decoro della smart city e poteri del prefetto. Note intorno alla "Direttiva Salvini sulle zone rosse (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) ed alcune recenti ordinanze dei Prefetti di Bologna, Firenze, Siracusa*, in *Costituzionalismo*, fasc. 1, 2019, pp. 104 - 130. In particolare, si veda il paragrafo 4. Dalla zona rossa della Val Susa alla zona rossa di Siracusa, passando per Firenze e Bologna: l'ostracismo del disagio sociale e la repressione del dissenso.

<sup>10</sup> Il ricorso alle ordinanze per limitare comportamenti di allarme sociale, reale o presunto, è una scelta che non caratterizza solo gli anni più recenti, per un'attenta ricostruzione sulle ordinanze con riferimento all'utilizzo di indumenti religiosi si veda A. LORENZETTI, *Il divieto di indossare «burqa» e «burqini». Che «genere» di ordinanze?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2010, pp. 349-365.

temporaneamente alle normali discipline legislative e regolamentari. Utilizzando il lessico della giurisprudenza questi sono «atti a contenuto atipico, espressione di un potere extra ordinem, caratterizzate dalla capacità di derogare temporaneamente a norme dispositive di legge»<sup>11</sup>. Ed è per la natura straordinaria di tali poteri che si impone il rispetto di stringenti presupposti legittimanti che, nel tempo, sono stati tracciati dalla giurisprudenza attraverso l'interpretazione di casi concreti. Anche nel definire le zone rosse, il potere di ordinanza deve anzitutto presupporre l'assenza di situazioni che la legge non ha previsto come già contrastate attraverso misure tipizzate e di tutela di un pericolo effettivo. La contingibilità si sostanzia nell'impossibilità di utilizzare gli ordinari strumenti giuridici per fronteggiare la situazione di pericolo. Come chiarito dalla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato deve sussistere «un pericolo imminente ed irreparabile per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento»<sup>12</sup>.

Non è di immediata semplicità garantire il rispetto dei requisiti generali previsti per l'adozione delle ordinanze con la prassi dell'istituzione di zone rosse. Anzitutto queste dovrebbero essere assunte in un contesto di urgenza, conseguenza dell'impossibilità di differire l'intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di un danno imminente. Questo requisito esclude la possibilità di ricorrere al potere di ordinanza per affrontare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia necessità di provvedere immediatamente. La misura dovrebbe essere caratterizzata dalla temporaneità degli effetti che impone come il provvedimento abbia durata limitata nel tempo, essendo finalizzato a fronteggiare situazioni eccezionali e transitorie. Come evidenziato dalla giurisprudenza, non è legittimo il reiterato ricorso allo strumento *extra ordinem* per fronteggiare situazioni di rischio note e protratte nel tempo. La proporzionalità richiede che la misura adottata sia adeguata e necessaria rispetto al pericolo da fronteggiare, operando un bilanciamento tra gli interessi pubblici da tutelare e i diritti privati compressi dal provvedimento. Così come sarebbe necessario che le ordinanze siano essere anticipate da un'adeguata istruttoria al fine di fornire una motivazione particolarmente rigorosa, dovendo dar conto non soltanto della sussistenza del pericolo, ma anche dell'impossibilità di ricorrere agli strumenti ordinari e della proporzionalità della misura adottata.

Ed è sulla base di questi criteri generali già elaborati in passato che si fonda la lettura della giurisprudenza più recente con riferimento alle ordinanze che riguardano le cosiddette zone rosse.<sup>13</sup> È chiaro che l'interpretazione, anche giurisprudenziale, si è fondata su casi in cui le

---

<sup>11</sup> TAR Lazio n. 11338 del 2024 che richiama Cons. di Stato n. 552 del 2022.

<sup>12</sup> Da ultimo Cons. di Stato, n. 4889 del 2025 che richiama Cons. Stato, 11 luglio 2020, n. 4474 del 2020; Cons. Stato n. 2697 del 2015; Cons. Stato, n. 105 del 2024.

<sup>13</sup> Per una ricostruzione, in chiave critica, si veda A. EUGENIO CHIAPPETTA, *L'ordine pubblico tra modelli securitari e limiti costituzionali. riflessioni sulle c.d. zone rosse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2025, pp. 273 -314.

ordinanze erano adottate all'interno di un contesto diverso da quello oggetto della presente riflessione, si pensi alla circostanza delle ordinanze durante il periodo della pandemia da covid-19<sup>14</sup>. Nel caso in analisi vengono in rilievo aspetti critici come stabilizzazione di misure che, per loro natura, dovrebbero essere temporanee, generando una sorta di “eccezione permanente” il caso in cui una zona rossa fosse reiterata senza limite. La necessità di uno studio attento e di un'interpretazione corretta ha come scopo quello di non vanificare la possibilità di utilizzare uno strumento certamente utile e finalizzato a garantire scopi correttamente individuati dal legislatore, ma che rischiano di fare scivolare l'eccezionalità nell'ordinario e dunque realizzare una sorta di sistema di emergenza amministrata, ossia della trasformazione di poteri eccezionali in strumenti di governo ordinario del territorio, con rischi di compressione delle libertà<sup>15</sup>.

Uno dei primi aspetti affrontati dalla giurisprudenza attiene all'individuazione dei soggetti destinatari dei divieti. Il giudice amministrativo si è interrogato rispetto alla possibilità di stabilire un automatismo tra la mera denuncia per determinati reati e l'applicazione delle misure limitative. Per legittimare misure incidenti su libertà costituzionalmente garantite, alla denuncia del soggetto interessato devono aggiungersi ulteriori elementi qualificanti la sua pericolosità sociale, concretamente desumibili da precedenti di polizia o altri elementi incontrovertibili che dimostrino comportamenti effettivamente ostativi dell'accessibilità e fruizione delle zone cittadine interessate.

La delimitazione territoriale delle zone rosse deve rispondere a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, evitando estensioni indiscriminate che potrebbero risultare sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti. In modo condivisibile la giurisprudenza ha ritenuto che è illegittima un'ordinanza che vieta una manifestazione in un'area cittadina per un periodo indeterminato<sup>16</sup>, anche in considerazione della circostanza che l'autorità che ha il compito di garantire la pubblica sicurezza non può sostituirsi in via generalizzata e così surrogare quelle che sono funzioni che in certa misura attengono alla competenza degli Enti territoriali<sup>17</sup>. Tali decisioni rafforzano l'idea che le zone rosse non possano essere strumento di gestione ordinaria dell'ordine pubblico, ma solo misura eccezionale, giustificata da situazioni straordinarie e proporzionate al rischio.

---

<sup>14</sup> Sul tema delle ordinanze finalizzate a limitare gli spostamenti durante il periodo della pandemia da Covid - 19 la dottrina si è ampiamente spesa, anche per commentare la corposa giurisprudenza in materia, per tutti si veda il lavoro dell'Ufficio studi della Corte costituzionale, N. VICECONTE (a cura di), *La gestione della pandemia di Covid-19 nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2023.

<sup>15</sup> Si pensi come, ad esempio, dove sono istituite le zone rosse l'art. 6 del Codice della Strada prevede espressamente che «il controllo della circolazione in tali zone può essere effettuato mediante i sistemi di controllo automatico degli accessi», per cui è necessario immaginare che il ricorso a tecnologie di controllo debba prevedere forme puntuali per il rispetto dei principi di proporzionalità e di tutela della privacy, evitando forme di sorveglianza eccessivamente invasive o generalizzate.

<sup>16</sup> TAR Campania, Napoli, sez. V, 12 ottobre 2022, n. 6257;

<sup>17</sup> Cons. Stato, sez. III, 7 marzo 2023, n. 2279.

È necessario, pertanto, che ogni ordinanza prefettizia indichi durata certa, motivazione puntuale e sia pubblicata in modo trasparente, consentendo il controllo diffuso dei cittadini e il sindacato giurisdizionale. Tuttavia, la prassi applicativa ha evidenziato la necessità di prevedere sanzioni amministrative più agili ed efficaci, che consentano un intervento immediato e proporzionato rispetto alla gravità della violazione.

La Corte costituzionale, nella giurisprudenza sulle ordinanze emergenziali, ha ripreso quanto sancito dal giudice amministrativo ritenendo che i poteri *extra ordinem* devono essere interpretati restrittivamente e possono incidere su diritti costituzionali solo in presenza di un preciso fondamento legislativo e di un controllo giurisdizionale effettivo<sup>18</sup>.

Il Giudice delle leggi ha avuto occasione di pronunciarsi anche sulla normativa finalizzata ad adottare ordinanze prefettizie. Il riferimento è alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 47 del 2024 che si è dovuta esprimere proprio sulla costituzionalità di alcune disposizioni contenute nel decreto-legge avente ad oggetto Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città.<sup>19</sup>

Il nucleo centrale della pronuncia risiede nell'interpretazione del concetto di sicurezza; la Corte ha respinto l'interpretazione estensiva proposta dal giudice rimettente, che collegava la misura del divieto di accesso alla nozione definita dall'art. 4 dello stesso decreto onnicomprensiva di "sicurezza urbana", cioè, secondo il giudice remittente, comprensiva di profili estetici e di decoro. La Consulta ha invece chiarito che *«affinché il divieto di accesso sia legittimamente disposto, non basta che la presenza del soggetto possa apparire non consona al decoro dell'area considerata, ma è necessario che la condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissione di reati: la misura non deve, in conclusione, intendersi rivolta ad allontanare "oziosi e vagabondi"»*. Questa precisazione è fondamentale perché delimita l'ambito applicativo della misura, ancorandola alla prevenzione di condotte criminose piuttosto che a generiche esigenze di decoro urbano<sup>20</sup>.

Un altro aspetto rilevante della pronuncia riguarda il principio di proporzionalità, posto che la Corte ha respinto la censura relativa al carattere meramente eventuale del pericolo per la sicurezza, chiarendo che le misure di prevenzione si basano per loro natura su un giudizio prognostico di tipo probabilistico. La formula normativa *«possa derivare pericolo per la sicurezza»*, secondo la Corte, va quindi letta nell'ottica di un pronostico su quanto è ragionevolmente possibile che avvenga in futuro, non come autorizzazione ad adottare la misura per arginare situazioni di pericolo remote o puramente congetturali. Difatti, il Giudice delle leggi si sofferma anche ad

---

<sup>18</sup> Si vedano le sentenze Corte cost. nn. 115 del 2011 e 4 del 2018.

<sup>19</sup> La Corte si è espressa nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, e 10, commi 1 e 2, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze.

<sup>20</sup> Per una lettura, in senso critico della pronuncia, in particolare con riferimento all'interpretazione sull'idea di sicurezza urbana si veda P. RAFAIANI, *Daspo urbano: una prevenzione senza decoro? Nota alla sent. n. 47/2024 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 12, 2025, pp. 96-117.

argomentare come non si possa ritenere indeterminata la norma, prevista dall'art. 9, co. 1, del decreto, che prevede il divieto di stazionamento o di occupazione di spazi che impediscano l'accessibilità o la fruizione delle aree infrastrutturali, in quanto è da ritenere adeguatamente determinata, la cui interpretazione rientra nei normali compiti dell'autorità amministrativa e del giudice. Così come la ragionevolezza della scelta legislativa nell'individuazione delle condotte suscettibili di dar luogo al divieto di accesso. La *ratio* generale della previsione legislativa deve, dunque, essere individuata in quelle tipologie di comportamenti che contribuiscono maggiormente a generare un clima di insicurezza in determinate aree urbane, caratterizzandosi per un'indebita e prolungata occupazione di spazi nevralgici per la mobilità.

La Corte costituzionale, pertanto, ritiene legittima la previsione normativa ma pone dei rigidi criteri per la sua interpretazione e la successiva applicazione, ancorando la legittimità delle ordinanze alla necessità della sicurezza pubblica e non a generiche esigenze di decoro<sup>21</sup>. Questa lettura costituzionalmente orientata dovrebbe guidare l'applicazione da parte dei Prefetti o di eventuali letture, anche ministeriali, che dovessero avallare utilizzi impropri volti a contrastare situazioni di mero disagio sociale. Il pericolo per la sicurezza pubblica non può, dunque, costituire elemento della fattispecie criminosa, ma rappresenta il presupposto valutato e rimesso alla discrezionalità amministrativa dell'autorità che adotta il provvedimento di divieto. In conclusione, la sentenza n. 47 del 2024 rappresenta un importante contributo al bilanciamento tra esigenze di sicurezza pubblica e tutela dei diritti fondamentali, offrendo criteri interpretativi chiari per un'applicazione costituzionalmente conforme eviti derive autoritarie e garantisca il rispetto del principio di proporzionalità.

## **2.2. Sicurezza urbana e diritti fondamentali, il difficile bilanciamento costituzionale delle “zone rosse”.**

La descrizione del quadro normativo ed i cenni al contenuto delle ordinanze che limitano l'accesso di uno spazio e il suo godimento da parte di chiunque vi voglia accedere realizzano delle situazioni in cui è evidente che viene in rilievo la forte tensione con principi costituzionali che sono già stati citati. Le limitazioni che si sono fin qui descritte pongono delle evidenti domande rispetto alla tutela di diritti fondamentali come la libertà di circolazione (art. 16 Cost.), di riunione (art. 17 Cost.), di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.). Non si può sottacere in questa sede che il limite è assai sottile per cui le modalità di interpretazione e sostanziale applicazione rappresentano il discrimine concreto tra una lettura costituzionalmente conforme e un'eventuale violazione di

---

<sup>21</sup> La pronuncia della Corte costituzionale si inserisce inoltre nel più ampio quadro della giurisprudenza costituzionale in materia di misure di prevenzione e libertà di circolazione, come confermato dalla recente sentenza n. 203 del 2024 sul foglio di via obbligatorio, che ha ribadito la distinzione tra misure incidenti sulla libertà personale e quelle incidenti sulla mera libertà di circolazione.

principi fondamentali. Il bilanciamento è, difatti, con diritti altrettanto rilevanti perché attengono anche ‘essi alle medesime libertà, è difatti la necessità di una garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose che viene in rilievo rispetto alla possibilità di limitare l’accesso con il fine di prevenire la commissione di reati.

Ed allora la necessità è quella di un controllo stringente e continuo affinché si garantisca il rispetto del principio di legalità sostanziale nell’adozione delle ordinanze e dunque che queste non si trasformino in nessun caso in forme di amministrazione di emergenza permanente o preventiva a carattere generale. La limitazione alla libertà di circolazione deve essere giustificata da esigenze di sicurezza pubblica concretamente accertate. Non è superfluo rammentare che le ordinanze non possono in alcun modo assumere un carattere discriminatorio, neanche come conseguenza indiretta, poiché le zone rosse, per loro natura, introducono trattamenti differenziati tra categorie di soggetti, limitando l’accesso ad alcune aree soltanto per determinate persone. Tale differenziazione deve essere giustificata da ragioni oggettive e proporzionate, evitando discriminazioni arbitrarie o irragionevoli che altrimenti violerebbero l’art. 3 Costituzione. Sul punto si consuma una delle questioni più complesse nel bilanciamento perché se si può argomentare la costituzionalità della limitazione dell’accesso a determinate aree come compatibile con l’art. 16 Costituzione, che consente limitazioni solo per motivi di sicurezza e in via generale è però da escludere la possibilità che tali ordinanze possano tradursi in interventi personalizzati o discriminatori, fondati su giudizi di opportunità sociale o sulla mera non conformità della presenza di un soggetto agli standard dominanti dell’ordine urbano. Non si può prescindere dalla consapevolezza piena che *«lo spazio per una sicurezza urbana costituzionalmente orientata è la garanzia dell’emancipazione di ciascuno e della società, nell’orizzonte della sicurezza dei diritti»*<sup>22</sup>. È per questo che viene in rilievo una lettura in senso ampio del principio di eguaglianza di cui all’art. 3 Cost. poiché l’esperienza applicativa, così come riportato nel paragrafo precedente, mostra come le interessino soggetti socialmente emarginate producendo una sorta di selezione delle persone legittimate ad un utilizzare uno spazio pubblico che è una scelta incompatibile con l’eguaglianza formale e, ancor più, con l’eguaglianza sostanziale<sup>23</sup>. Come si è già argomentato le ordinanze possono avere come scopo esclusivamente quello di prevenire la commissione di reati; se il risultato che si realizza è quello di una sicurezza che esclude, si smarrisce la funzione costituzionale di garanzia dei diritti e si trasforma la sicurezza come uno strumento di esclusione, che agisce non sui comportamenti intrinsecamente pericolosi, ma sulle persone e sulle loro condizioni sociali. Nel disegno costituzionale la sicurezza non è un valore antagonista ai diritti, ma un bene strumentale alla loro effettività, da realizzare attraverso un bilanciamento che salvaguardi la dignità della

---

<sup>22</sup> A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana e conflitto. L’ostracismo sociale e politico della città neoliberista e la città futura della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, Fasc. 2, pp. 261 - 292.

<sup>23</sup> La dottrina più attenta aveva già posto la questione in passato, si veda A. LORENZETTI, *Le ordinanze sindacali e il principio di uguaglianza: quali garanzie?* in *Le Regioni*, n. 1, 2010, pp. 93-112.

persona e il pieno sviluppo della personalità<sup>24</sup>. In questa prospettiva, lo si ribadisce, bisogna avere un'attenzione particolarmente elevata al contenuto delle ordinanze per evitare che queste alimentino tensioni con i principi costituzionali che hanno come scopo quello di garantire l'inclusione e l'eguaglianza sostanziale.

La Corte costituzionale non ha avuto occasione per soffermarsi su un tema che tuttavia rappresenta un elemento non certo secondario, che attiene al rispetto del principio della presunzione di innocenza che impedisce di considerare colpevole una persona prima della condanna definitiva. Pertanto, l'applicazione di misure limitative basate sulla mera denuncia o sul rinvio a giudizio entra in tensione con tale principio, lasciando aperto un interrogativo che può trovare risposta, ancora una volta, solamente nell'applicazione concreta della normativa evitando adozione di provvedimenti che non tengano conto di suddetta circostanza.

### **3. Dall'emergenza alla regola? Considerazioni conclusive sulla necessità di garantire il bilanciamento tra principi costituzionali per garantire l'eguaglianza sostanziale e il pieno godimento dei diritti sociali.**

La descrizione degli orientamenti giurisprudenziali e degli esempi di ordinanze che istituiscono le zone rosse rappresenta un banco di prova di primo piano nel bilanciamento tra libertà costituzionalmente tutelate. Allo stesso tempo la tensione costituzionale rileva anche con riferimento al rapporto tra Stato e Autonomie locali, con riferimento alle rispettive competenze e non ultimo in ordine al rispetto del principio di legalità. Come si è provato ad argomentare la questione delle ordinanze, pur non essendo nuova nel panorama giuridico nazionale, pone delle questioni essenziali nel bilanciamento dei principi e cioè fino a che punto la prevenzione e, per usare le parole della direttiva ministeriale, la garanzia del "vivere civile" può giustificare la compressione, per alcuni cittadini, dell'esercizio pieno delle libertà costituzionali. La risposta non può che essere nel primato della Costituzione e nella vigilanza della giurisdizione, per cui l'emergenza non può essere considerata una situazione da cui deriva uno stato di diritto diverso, ma una delle condizioni possibili in cui il diritto deve mostrarsi all'altezza di sé stesso<sup>25</sup>.

L'esperienza applicativa delle ordinanze che istituiscono le zone rosse e che in questo lavoro è stata richiamata dimostra l'esigenza di una disciplina normativa più organica e dettagliata, che definisca con maggiore precisione presupposti, modalità di attuazione e limiti di tali misure. L'attuale frammentazione normativa, che fa riferimento a disposizioni di epoche diverse e di carattere generale, non sempre consente di affrontare adeguatamente le complesse problematiche

---

<sup>24</sup> Una lettura in tal senso è fornita da G. PISTORIO, *La lettura costituzionalmente conforme del daspo urbano, tra dubbi ermeneutici e possibili effetti distorsivi. nota alla sentenza n. 47 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 3, 2024, pp. 1-17.

<sup>25</sup> Per una recente riflessione sul pensiero di Mortati nel tempo dell'emergenza si veda, di recente, G. DE VERGOTTINI, *Mortati e l'indirizzo di governo nelle emergenze*, in *Nomos*, n. 3, 2025, pp. 1 - 10.

che emergono nella prassi. Una riforma organica potrebbe, invece, definire con maggiore precisione i presupposti per l'adozione delle zone rosse, i criteri per l'individuazione dei soggetti destinatari, le modalità di delimitazione territoriale e i meccanismi di controllo e verifica dell'efficacia delle misure adottate, soprattutto con riferimento ai limiti già ampiamente individuati dalla giurisprudenza di merito e costituzionale. È necessario sviluppare criteri più precisi per la valutazione della proporzionalità, che tengano conto non soltanto dell'efficacia delle misure nel perseguire gli obiettivi di sicurezza, ma anche dell'impatto sui diritti fondamentali e sulla coesione sociale delle comunità interessate. Allo stato attuale, anche le più recenti proposte di modifica, non tengono espressamente conto dell'evoluzione della giurisprudenza che evidenzia la progressiva maturazione di questo strumento, che da misura di carattere eccezionale e temporaneo sta assumendo sempre più i tratti di uno strumento ordinario per la sicurezza del territorio. Ed allora, questo utilizzo delle ordinanze, anche in risposta alle richieste provenienti dall'opinione pubblica per aumentare i livelli di percezione della sicurezza, richiede un aggiornamento metodologico per garantire una verifica continua dell'efficacia e della proporzionalità delle misure adottate, al fine di assicurare che le zone rosse rappresentino uno strumento equilibrato per la tutela di tutti i principi costituzionalmente tutelati. Il bilanciamento deve essere operato caso per caso, tenendo conto delle specifiche circostanze e della proporzionalità delle misure adottate. Pertanto, la possibilità che questo strumento giuridico possa continuare a rappresentare un metodo strutturato a disposizione degli apparati periferici dello Stato così come degli Enti locali, risiede nella capacità di garantire l'adeguato bilanciamento che non penalizzi alcuno e non comprima in modo duraturo libertà fondamentali.

Uno dei punti cruciali risiede nella necessità di comprendere come tali ordinanze debbano essere considerate temporanea in quanto eccezionali non tanto per garantire in maniera sterile il rispetto di un ragionamento giuridico per cui la non temporaneità rappresenta la violazione del principio, ma in quanto il perdurare dello strumento rappresenterebbe il fallimento di un modello. L'obiettivo non può essere lo schema per cui esiste una cesura tra zone della città o della società. Pertanto, la conformità a Costituzione dello strumento deve trovare giustificazione anche nell'adozione, contemporaneamente, di misure volte a garantire la necessità di integrare le zone rosse con più ampie politiche sociali di recupero e riqualificazione urbana<sup>26</sup>. Le misure di carattere repressivo, infatti, possono risultare efficaci nel breve periodo, ma rischiano di spostare semplicemente i problemi in altre aree o addirittura di inasprire situazioni sopite, se non accompagnate da interventi strutturali di carattere sociale ed economico. Questo sembra dover essere la conclusione più importante dopo ormai svariati anni di osservazione di un metodo che è

---

<sup>26</sup> Sul punto un'analisi rispetto alla carenza di politiche che possano anticipare forme di degrado sociale è svolta da G. COSTA, *Il decreto sicurezza e le (mancate) politiche abitative tra radicalità e visibilità*, in *Politiche Sociali*, Fasc. 2, 2025, pp. 518 - 524.

quello di reprimere, in emergenza, situazioni di conflitti sociali che assumono dimensioni sempre più rilevanti e preoccupanti.

Ed allora uno degli elementi da cui non si può prescindere risiede nella necessità, irrinunciabile, di sviluppare approcci integrati che combinino le misure di sicurezza con politiche di inclusione sociale, riqualificazione urbana e sviluppo economico, al fine di affrontare le cause profonde dei fenomeni di degrado e criminalità urbana. L'efficacia, ma anche la correttezza giuridica, di una misura finalizzata ad evitare che in una porzione di territorio si possano consumare dei reati dipende anche dal fatto che queste scelte siano integrate con misure concretamente finalizzate a sviluppare politiche sociali ed economiche di più ampio respiro. Tale equilibrio può essere raggiunto soltanto attraverso un approccio metodologicamente rigoroso che tenga conto della complessità dei fenomeni urbani contemporanei e della necessità di soluzioni integrate e sostenibili nel tempo.

Di contro non si potrà che giungere ad una situazione di zone rosse sempre più ripetute nel tempo e diffuse nello spazio, cercando di lasciare fuori quella parte di società caratterizzata da un disagio sociale che non potrà che rispondere con azioni violente che nessuna zona rossa potrà mai delimitare perché sarà il frutto di una risposta al mancato raggiungimento dello scopo che la Costituzione si prefigge di garantire che è l'eguaglianza sostanziale nel godimento dei diritti sociali,<sup>27</sup> che sono l'unica strada per sottrarre i destinatari delle ordinanze dalla condizione di degrado sociale in cui maturano gran parte dei reati che le ordinanze si ripromettono di limitare, cioè consumo e spaccio di droga, prostituzione, furti e molestie.

---

<sup>27</sup> Per una riflessione sull'idea della città in Costituzione si veda più diffusamente A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana e conflitto. L'ostracismo sociale e politico della città neoliberista e la città futura della Costituzione*, op. cit.