



Il mantenimento dell'ordine pubblico nella dimensione sovranazionale: un tentativo di bilancio

Marco Meli

Dottore in Economia e Commercio, Università di Bari Aldo Moro

1. Introduzione: un concetto sfaccettato e dinamico – L'ordine pubblico è, in tutti gli ordinamenti, una categoria giuridica complessa. Si può definire come l'insieme dei principi fondamentali che proteggono gli ordinamenti medesimi e la convivenza sociale. Esso collega la dimensione della sicurezza in senso stretto, la tranquillità sociale, il rispetto delle regole fondamentali, la prevedibilità della giustizia, quale logico corollario del principio della certezza del diritto e, in ultima analisi, la tutela di alcuni valori essenziali dell'ordinamento.

L'ordine pubblico in Italia, esattamente come accade in altri Stati membri, si colloca al centro tra Costituzione, leggi ordinarie e prassi amministrativa. A titolo esemplificativo, da un lato vi sono le libertà costituzionali (libertà di circolazione, riunione, associazione) che ammettono pochi limiti legati a esigenze di "sicurezza" e "ordine pubblico"; dall'altro il testo normativo di riferimento in materia di pubblica sicurezza: il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (T.U.L.P.S.). In tale prospettiva l'ordine pubblico non è solo una parte del diritto amministrativo, ma rappresenta una funzione primaria del nostro ordinamento, strettamente collegata alla protezione dei diritti fondamentali.

2. Il quadro di diritto UE: un'architettura multilivello fondata sulla cooperazione – L'integrazione europea ha progressivamente inciso su questo quadro. Pur non disponendo di una propria forza di polizia, a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997 gli Stati membri hanno incaricato le istituzioni UE di creare uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia che si propone di conciliare la libera circolazione delle persone, la prevenzione e repressione dei fenomeni criminali transnazionali e la tutela effettiva dei diritti fondamentali (art. 3, par. 2, TUE).

L'art. 67, par. 1, TFUE enuncia l'obiettivo di costituire un'area di libertà, sicurezza e giustizia «nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri» e, allo scopo, appronta misure volte a garantire un elevato livello di sicurezza mediante il contrasto alla criminalità, la cooperazione di polizia e giudiziaria e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali (art. 67, par. 3).

L'evoluzione dell'integrazione europea nel settore della sicurezza interna è nota: dalla logica intergovernativa del "terzo pilastro", istituito a Maastricht, si è passati, con Lisbona, alla suddivisione delle competenze tra Unione e Stati membri, al rafforzamento del principio democratico e alla tutela dei diritti fondamentali, anche attraverso l'attribuzione alla Carta di Nizza del medesimo valore giuridico dei trattati.

Due disposizioni dei Trattati UE testimoniano detto delicato bilanciamento. Anzitutto, l'art. 4, par. 2, TUE impone all'Unione di rispettare l'identità nazionale intrinseca degli Stati membri, comprendente le funzioni essenziali dello Stato, tra cui il mantenimento dell'ordine pubblico e la tutela della sicurezza nazionale¹. In particolar modo la lett. j) di questa disposizione definisce la competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Inoltre, l'art. 72 TFUE, quanto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, prescrive che le relative disposizioni non pregiudicano l'esercizio delle responsabilità che incombono agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna². A ciò si aggiunge l'art. 73 TFUE, che consente agli Stati membri di organizzare tra loro, sotto la propria responsabilità, forme di cooperazione e coordinamento tra le autorità competenti per la tutela della sicurezza nazionale.

Queste norme non dichiarano un'esclusione totale dell'ordine pubblico dall'ambito del diritto UE, ma operano come clausole di salvaguardia: ricordano alle istituzioni europee di lasciare un margine di intervento agli Stati membri e, al tempo stesso, consentono a questi ultimi, in casi eccezionali, di derogare a taluni obblighi derivanti dal diritto derivato, purché nel rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e controllo giurisdizionale.

Parallelamente, il diritto UE conosce l'ordine pubblico anche come clausola di eccezione in specifici contesti: basti pensare alle deroghe alle libertà fondamentali di circolazione (persone, servizi, capitali), ove la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica può giustificare limitazioni, purché interpretate restrittivamente e soggette a controllo di proporzionalità. Si tratta di un principio consolidato nella giurisprudenza sovranazionale: già negli anni '70 la Corte di giustizia sancì che uno Stato membro poteva invocare il proprio ordine pubblico per limitare la libera circolazione delle persone, purché la minaccia fosse concreta e attuale³. Tale impostazione, sviluppata con riferimento alle deroghe ai sensi degli articoli 45 e 52 TFUE – dedicati, rispettivamente, alla libera circolazione dei lavoratori e al diritto di stabilimento –, ha nutrito l'idea che la nozione di ordine pubblico nazionale, sebbene autonoma, debba essere applicata in modo uniforme e non arbitrario nell'Unione⁴.

¹ L'art. 4, par. 2, TUE stabilisce che l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, «insita nelle loro strutture fondamentali, politiche e costituzionali», e che la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza statale. Sul punto si vedano G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017; U. LATTANZI, *La definizione del contenuto dell'identità nazionale ex art. 4 par. 2 TUE tra Corte di Giustizia e Corti Costituzionali: un argomento per il riaccentramento del «dialogo tra le Corti»*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, 2024.

² S. CRESPI, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sulla sicurezza nazionale: l'art. 4, par. 2, TUE alla prova della recente giurisprudenza UE tra l'altro in materia di privacy*, in *Eurojus*, 2022, pp. 85-111.

³ Come chiarito nei casi *Van Duyn* e *Bouchereau*, ossia le prime pronunce sul margine nazionale di ordine pubblico. Corte di giustizia UE, sentenza 4 dicembre 1974, *Van Duyn*, causa 41/74 (sulla legittimità del diniego d'ingresso di un cittadino UE per motivi di ordine pubblico, in base alle convinzioni personali); sentenza 27 ottobre 1977, *Bouchereau*, causa 30/77 (sulla necessità che, per giustificare una misura di allontanamento, il comportamento individuale presenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale dello Stato). In tali casi la Corte ha affermato che le deroghe per ordine pubblico vanno interpretate restrittivamente e sotto controllo giurisdizionale.

⁴ In dottrina si dibatte sul concetto di *ordine pubblico europeo*, intendendosi come tale un nucleo di valori comuni inderogabili – specie quelli di cui all'art. 2 TUE – che strutturano l'ordinamento sovranazionale e al quale gli stessi Stati membri sono tenuti a conformarsi. Sebbene la nozione di *European public order* rimanga in parte vaga e

In questo quadro si colloca anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che vincola le istituzioni UE, nonché gli Stati membri quando attuano il diritto UE. Essa funge da parametro di legittimità delle misure volte alla tutela dell'ordine pubblico: ogni intervento che incida sui diritti (libertà personale, protezione dei dati, libertà di espressione e riunione, ecc.) deve rispettare le condizioni poste dall'art. 52, in particolare il principio di proporzionalità e l'essenza dei diritti stessi; difatti, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Ciò vale, ad esempio, per le legislazioni nazionali e per gli atti UE in materia di sorveglianza, raccolta e conservazione dei dati, controlli alle frontiere e cooperazione di polizia.

3. Strumenti e agenzie dell'Unione europea per la tutela dell'ordine pubblico: una costellazione integrata – L'architettura di cui trattasi si concretizza in un insieme di strumenti normativi e istituzioni specializzate, volti a favorire la cooperazione operativa tra gli Stati membri.

Sul piano normativo, si possono ricordare, a titolo esemplificativo: la decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato d'arresto europeo (MAE), che sostituisce, in larga misura, i meccanismi di estradizione tradizionali e si fonda sul principio di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie⁵; la decisione quadro 2008/841/GAI sulla lotta contro la criminalità organizzata, che definisce la nozione di "organizzazione criminale" e prevede forme di coordinamento tra le autorità giudiziarie nazionali⁶; l'Ordine europeo di indagine (OEI), introdotto dalla direttiva 2014/41/UE, che consente di ottenere prove all'estero sulla base di un atto unico riconosciuto in tutti gli Stati membri aderenti⁷; il complesso di strumenti in materia di protezione dei dati per finalità di *law enforcement*,

indeterminata, la sua evocazione segnala l'esigenza di superare la visione dell'ordine pubblico quale mera riserva statale, riconoscendone una dimensione condivisa all'interno del progetto di integrazione europea. Si veda, ad esempio, M. PERINI, E. SKREBO, *Identità costituzionale e ordine pubblico all'interno del contesto giuridico europeo*, in *Consulta Online*, 2023, pp. 101-105, sulla definizione di un ordine pubblico dell'Unione fondato sui valori inderogabili ex art. 2 TUE e sui principi comuni); S. BARBOU DES PLACES, *Public order and public security in EU law: Time for Reappraisal*, in *European Papers*, 2024, p. 1316 ss., che introduce una rassegna di studi sulle recenti evoluzioni delle nozioni di ordine pubblico e sicurezza pubblica nell'UE, evidenziando l'emergere di una dimensione europea dei concetti tradizionali.

⁵ Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 sul mandato d'arresto europeo e le procedure di consegna tra Stati membri. Adottata nel terzo pilastro e tuttora vigente, rappresenta uno dei primi strumenti di mutuo riconoscimento in materia penale.

⁶ F. CALDERONI, *La decisione quadro dell'Unione Europea sul contrasto alla criminalità organizzata e il suo impatto sulla legislazione degli Stati Membri*, in S. ALFANO, A. VARRICA (a cura di), *Per un contrasto europeo al crimine organizzato e alle mafie: la risoluzione del Parlamento Europeo e l'impegno dell'Unione Europea*, Milano, 2012, p. 24.

⁷ Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e Consiglio UE, del 3 aprile 2014. Recepita in Italia con D.Lgs. 108/2017, ha istituito un meccanismo semplificato per la raccolta transfrontaliera delle prove, basato sul riconoscimento reciproco delle decisioni di indagine emesse da un'autorità giudiziaria di un altro Stato membro. Al riguardo, si veda O. CALAVITA, *L'ordine europeo di indagine penale. Presente e futuro della cooperazione probatoria nell'unione europea*, Milano, 2025; nonché S. MONICI, *La direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine europeo di indagine penale*, in *Eurojus*, 2014; M. CAIANIELLO, *La nuova direttiva UE sull'ordine europeo di indagine penale tra mutuo riconoscimento e ammissione reciproca delle prove*, in *Processo penale e giustizia*, 2015, pp. 1-11.

tra cui la direttiva (UE) 2016/680, che mira a garantire un trattamento conforme ai diritti fondamentali anche quando i dati sono trattati per prevenire, indagare o perseguire reati⁸.

Nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale, diversi strumenti sovranazionali prevedono clausole di salvaguardia per bilanciare efficacia ed esigenze di tutela nazionale. Il MAE, ad esempio, pur riducendo le possibilità di rifiuto dell'esecuzione di un arresto rispetto all'extradizione tradizionale, consente agli Stati membri di negare la consegna in circostanze tassative (come amnistia, *ne bis in idem*, minori, ecc.) e lascia impregiudicata la tutela dei diritti fondamentali della persona richiesta. In proposito, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha delineato i confini tra obblighi di cooperazione e spazi residui di sovranità: nella sentenza *Melloni* ha sancito la prevalenza del diritto UE (e delle procedure di mutuo riconoscimento) sulle garanzie ulteriori offerte da un singolo ordinamento nazionale, ritenendo che uno Stato non possa invocare il proprio ordine costituzionale per rifiutare la consegna di un condannato in contumacia oltre quanto previsto dal diritto UE. Per converso, nelle cause riunite *Aranyosi e Căldăraru* la stessa Corte ha riconosciuto che il principio di mutua fiducia non è assoluto: qualora vi siano seri motivi per ritenere che l'esecuzione di un MAE esporrebbe la persona a trattamenti inumani o degradanti (si pensi alle condizioni carcerarie nello Stato emittente), l'autorità giudiziaria di esecuzione deve poter sospendere o rinviare la consegna finché i rischi non vengano esclusi⁹.

Accanto al diritto derivato, un ruolo centrale è svolto dalle agenzie dell'Unione attive nel settore della sicurezza. In primo luogo, Europol – oggi disciplinata dal regolamento (UE) 2016/794 – opera come agenzia di cooperazione tra forze di polizia, con compiti di raccolta, analisi e scambio di informazioni¹⁰. Il suo obiettivo è collaborare a rendere l'Europa più sicura assistendo le autorità di contrasto negli Stati membri dell'Unione. Non dispone di poteri coercitivi diretti sul territorio degli Stati membri, ma li assiste nel prevenire e combattere la criminalità grave e il terrorismo, contribuendo a individuare collegamenti tra indagini e a supportare squadre investigative comuni.

⁸ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sulla protezione delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati (c.d. direttiva *law enforcement*, LED). Essa ha abrogato la precedente decisione quadro 2008/977/GAI, introducendo garanzie armonizzate (esattezza, limitazione di finalità, conservazione temporanea, sicurezza dei dati, controllo di autorità indipendenti) per bilanciare le esigenze info-investigative con il diritto alla protezione dei dati personali (art. 8 della Carta UE).

⁹ Corte di giustizia UE, sentenza 26 febbraio 2013, causa C-399/11. In tale fattispecie, il mandato d'arresto europeo emesso dalla Spagna doveva essere eseguito dall'Italia nonostante una diversa garanzia procedurale prevista dal nostro ordinamento costituzionale, poiché l'armonizzazione UE su processi in contumacia prevale sulle norme nazionali più favorevoli all'imputato, in virtù del principio del primato e della fiducia reciproca; sentenza 5 aprile 2016, *Aranyosi e Căldăraru*, cause riunite C-404/15 e C-659/15, con la quale è stato sancito che l'autorità giudiziaria di consegna può e deve rifiutare o rinviare l'esecuzione di un MAE se sussiste il rischio concreto che la persona detenuta subisca violazioni gravi di diritti fondamentali nello Stato richiedente (nel caso di specie, rischio di trattamenti inumani ex art. 4 Carta/art. 3 CEDU a causa di condizioni carcerarie degradanti). Queste sentenze delineano i limiti entro cui gli Stati possono invocare "controlimiti" di ordine pubblico o costituzionali nelle procedure di cooperazione: ammessi solo in presenza di violazioni sostanziali di diritti fondamentali, non per generiche divergenze normative.

¹⁰ Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e che sostituisce la decisione 2009/371/GAI. Esso rafforza il quadro giuridico di Europol, prevedendo tra l'altro meccanismi di controllo parlamentare (coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali) e disposizioni rigorose sul trattamento dei dati personali da parte dell'Agenzia.

Eurojust, invece, coordina l'azione delle autorità giudiziarie nazionali, facilitando l'apertura e il coordinamento dei procedimenti, la risoluzione dei conflitti di giurisdizione e l'esecuzione di rogatorie e decisioni giudiziarie¹¹. La sua attività è particolarmente rilevante nelle indagini su reti criminali transnazionali, in cui la scelta del foro competente e il coordinamento delle misure di indagine incidono concretamente sull'effettività dell'azione repressiva.

Dal canto suo, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), oggi basata sul regolamento (UE) 2019/1896, costituisce il perno della gestione integrata delle frontiere esterne; affianca gli Stati nella sorveglianza delle frontiere e nelle operazioni di rimpatrio, contribuendo alla prevenzione dell'ingresso irregolare e, indirettamente, al contrasto di fenomeni quali il traffico di migranti e la tratta di esseri umani¹². La sua crescente operatività è stata accompagnata da un vivace dibattito sulla compatibilità di alcune prassi con gli obblighi in materia di diritti umani e di protezione internazionale, a conferma della tensione strutturale tra esigenze di controllo e tutela dei diritti fondamentali.

Infine, la Procura europea (EPPO) è un'istituzione indipendente dell'Unione, operativa dal 1° giugno 2021, con sede in Lussemburgo, e ha competenza a indagare e perseguire i reati che danneggiano gli interessi finanziari dell'UE. È organizzata su due livelli: il livello centrale, costituito da un Procuratore capo europeo, supportato da 24 Procuratori europei e affiancato da personale tecnico e investigativo, e il livello nazionale, costituito dai Procuratori Europei Delegati (PED) e dalle Camere permanenti.

Su tale contesto si stagliano il principio di mutuo riconoscimento e gli strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia. Alla luce di ciò, la tutela dell'ordine pubblico non può più essere considerata un affare esclusivamente interno: l'effettività delle misure nazionali di sicurezza, specie nei confronti di fenomeni criminali organizzati e transnazionali, dipende in larga misura dalla capacità delle autorità degli Stati membri di cooperare all'interno di questa rete sovranazionale.

4. Il caso italiano: un equilibrio dinamico tra tradizione nazionale e vincoli europei – In Italia, la responsabilità complessiva in materia di ordine e sicurezza pubblica fa capo al Ministero dell'Interno, in particolare al Dipartimento della Pubblica Sicurezza, che esercita le funzioni di Autorità nazionale di pubblica sicurezza. A livello territoriale, le Prefetture – Uffici territoriali del Governo – svolgono un ruolo di raccordo e coordinamento, specie nelle situazioni di emergenza o di particolare tensione sociale.

¹¹ Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio.

¹² Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e Consiglio, del 13 novembre 2019, sul corpo europeo di guardia di frontiera e costiera e che abroga il regolamento (UE) 2016/1624. Esso affida a Frontex un organico di 10.000 unità (gradualmente, entro il 2027) e la facoltà di intervenire con squadre congiunte in supporto agli Stati membri per la gestione delle frontiere esterne e il rimpatrio dei migranti irregolari, previa richiesta o autorizzazione secondo le procedure UE. Restano salve le competenze nazionali in materia di ordine pubblico e la responsabilità degli Stati per eventuali violazioni di diritti durante le operazioni congiunte.

4.1. *Il sistema delle forze di polizia e la responsabilità del Ministero dell'Interno*

– Il sistema delle forze di polizia è pluralistico: alla Polizia di Stato, ad ordinamento civile e con competenze generali di pubblica sicurezza, si affiancano l'Arma dei Carabinieri, forza militare con articolazioni territoriali capillari e competenze sia militari sia di polizia, e la Guardia di Finanza, specializzata nel contrasto ai reati economico-finanziari e doganali. Vanno inoltre ricordate la Polizia penitenziaria e le polizie locali, cui sono attribuite funzioni rilevanti in materia di sicurezza urbana. Questo assetto, frutto di stratificazioni storiche e di successivi interventi di riforma, consente una certa specializzazione funzionale, ma richiede al contempo un elevato grado di coordinamento, tanto sul piano interno quanto nel raccordo con le reti europee di cooperazione.

In questo contesto, le relazioni tra autorità nazionali e agenzie europee (Europol, Eurojust, Frontex) non si sostituiscono alle responsabilità interne, ma le completano, offrendo canali di scambio informativo, supporto analitico e coordinamento operativo che si rivelano essenziali nel contrasto a fenomeni criminali che travalicano i confini nazionali.

4.2. *Dimensione territoriale e minacce transnazionali* – La geografia italiana influisce in modo significativo sulle politiche di ordine pubblico. La posizione al centro del Mediterraneo, la presenza di aree metropolitane densamente popolate, di porti e snodi logistici strategici, nonché l'esistenza di regioni caratterizzate da una forte presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso, configurano un quadro di minacce differenziate.

Da un lato, si pongono questioni di sicurezza urbana e gestione dell'ordine pubblico nei grandi centri, connessi, ad esempio, alla gestione di manifestazioni pubbliche, flussi turistici e migrazioni interne ed esterne. Dall'altro, il contrasto alle grandi organizzazioni criminali – quali mafia, 'ndrangheta e camorra – mostra con particolare evidenza la dimensione transnazionale di molti fenomeni illeciti: traffico di stupefacenti, riciclaggio, infiltrazioni nei mercati finanziari e nel tessuto economico europeo. Vi sono organizzazioni – definite come vere e proprie "holding" criminali globali – capaci di proiettare la propria influenza non solo in ambito italiano, ma anche su scala europea e oltre.

In questo scenario, gli strumenti dell'Unione, come il mandato d'arresto europeo, le squadre investigative comuni, i meccanismi di confisca e riconoscimento reciproco delle misure patrimoniali, risultano fondamentali e decisivi per incidere effettivamente su strutture criminali, così articolate e organizzate, che operano attraverso rete e catene di intermediazione sparse in diversi Paesi membri.

4.3. *L'adeguamento dell'ordinamento interno al diritto UE* – La crescente interazione tra il mantenimento dell'ordine pubblico interno e quello a livello europeo ha imposto all'ordinamento italiano un processo continuo di adeguamento normativo e giurisprudenziale. Sul piano legislativo, il recepimento degli atti del diritto derivato in materia penale e di cooperazione giudiziaria ha comportato interventi sulla disciplina dei reati associativi, sulle misure cautelari, sul trattamento dei dati personali per fini di

polizia, sulle misure di prevenzione patrimoniale. Sul piano giurisprudenziale, invece, la Corte costituzionale e la Corte di cassazione sono state chiamate a confrontarsi con la giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo su temi quali la durata e le modalità di conservazione dei dati di traffico, la sorveglianza di massa, l'utilizzo delle prove raccolte all'estero e le garanzie nel procedimento penale.

Questo adattamento non è tuttavia privo di tensioni, anzi. Il sistema italiano mira a preservare alcuni tratti identitari, come il ruolo centrale del giudice nella tutela dei diritti e la tradizione di garantismo processuale; mentre l'appartenenza allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia impone di dare piena attuazione agli strumenti di mutuo riconoscimento e alle regole comuni di cooperazione. La sfida consiste nel mantenere l'equilibrio tra l'effettività delle politiche di sicurezza e la salvaguardia dei diritti fondamentali, in un contesto in cui tali politiche sono sempre più frutto di un dialogo multilivello tra ordinamenti.

5. Considerazioni conclusive: verso un modello ibrido di tutela dell'ordine pubblico – Dall'analisi svolta emerge un quadro di integrazione necessariamente incompiuta: l'Unione europea interviene in misura crescente nello spazio della sicurezza interna, ma lo fa lasciando in capo agli Stati la responsabilità principale per il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna. Il risultato è un modello ibrido, in cui elementi di cooperazione sovranazionale e di sovranità statale continuano a convivere e a condizionarsi reciprocamente. Per l'Italia, questo modello rappresenta al tempo stesso una necessità e un'opportunità. Necessità, perché nessuno Stato membro, da solo, è oggi in grado di fronteggiare efficacemente fenomeni criminali che si sviluppano lungo rotte finanziarie, telematiche e logistiche transnazionali. Opportunità, perché le reti europee di cooperazione consentono di valorizzare l'esperienza maturata nel contrasto alla criminalità organizzata, mettendola a servizio di una politica europea della sicurezza più coerente.

Conseguentemente, la sfida dei prossimi anni non sarà tecnica, bensì politica e culturale. Occorre pertanto interrogarsi sulla capacità statale di costruire uno spazio di sicurezza comune senza sacrificare l'*habeas corpus* su cui si fondano le nostre democrazie. La risposta implica la considerazione secondo cui l'Italia, con il suo bagaglio di esperienza nel contrasto alla criminalità organizzata e la sua cultura giuridica garantista, può e deve giocare un ruolo da protagonista in questa partita. Ciò è necessario per dimostrare che sicurezza e libertà possono – e devono – coesistere. Perché, in fondo, una sicurezza che ci priva della libertà è una vittoria di Pirro, è la sconfitta di ciò che vogliamo proteggere. Se l'obiettivo è quello di coniugare efficacemente sicurezza, libertà e giustizia, l'ordine pubblico non può essere inteso come un mero spazio di eccezione, ma come ambito regolato, sottoposto a principi, controlli e garanzie, nel quale la cooperazione tra ordinamenti diviene, più che una scelta, una condizione strutturale di efficacia e legittimità.

Settembre 2026