



# Dall'ordine pubblico alla sicurezza: una prospettiva di teoria costituzionale

di Omar Caramaschi\*

**Abstract:** This paper deals with the general theoretical framework of the concepts of public order and public security, with regard to their evolution of legislation, especially in the light of the provisions of the 1948 Constitution. The constitutional "dimension" of public security is thus emphasized, mainly in reference to its doctrinal and jurisprudential evolution, from which emerges the most recent question – reappeared because of the security policies of recent years – about the possibility of identifying a "right to security" or, more properly, a "security of rights".

**SOMMARIO:** 1. Dall'ordine pubblico alla sicurezza. – 1.1. *Inquadramento del concetto di ordine pubblico.* – 1.2. *Ordine pubblico e Costituzione.* – 1.3. *Ordine pubblico e sicurezza pubblica.* – 2. La dimensione costituzionale della sicurezza pubblica. – 3. Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?

## 1. Dall'ordine pubblico alla sicurezza

### 1.1. *Inquadramento del concetto di ordine pubblico*

L'espressione «ordine pubblico» è presente già a partire dalla legislazione del Regno d'Italia, in particolare in due atti normativi rilevanti quali il codice civile del 1865 (art. 12 disp. prel. e art. 1122) e la legge di pubblica sicurezza (l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. B, in gran parte replicante la l. 13 novembre 1859, n. 3720, del Regno di Sardegna). Nel primo caso le «leggi riguardanti in qualsiasi modo l'ordine pubblico ed il buon costume» hanno l'effetto di impedire che «le leggi, gli atti e le sentenze di un paese straniero, e le private disposizioni e convenzioni» abbiano effetto nell'ordinamento italiano se da esse difforni (art. 12

\* Dottore di ricerca in Diritto (curriculum Diritto costituzionale interno, comparato ed europeo) nell'Università degli Studi di Genova. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 2 ottobre 2023.



disp. prel.)<sup>1</sup>, mentre nella legge di pubblica sicurezza l'ordine pubblico viene individuato come uno degli interessi pubblici in grado di rendere legittimi particolari interventi dell'autorità di pubblica sicurezza, quali ad esempio lo scioglimento delle riunioni ovvero la cessazione di spettacoli e rappresentazioni<sup>2</sup>. Già da questi due atti normativi emerge una diversità di significato da attribuirsi all'espressione «ordine pubblico»: se infatti il codice civile presenta un significato di ordine pubblico da intendersi come limitativo dell'efficacia di atti giuridici esterni o della autonomia negoziale privata, in tal modo incidendo sul «piano del possibile giuridico», diversamente l'ordine pubblico come disciplinato dalla legge di pubblica sicurezza opera sulla «sfera del lecito giuridico», dal momento che costituisce un limite allo svolgimento di un'attività materiale, senza che ciò sia produttivo di nuovo diritto<sup>3</sup>.

L'espressione «ordine pubblico», qualche anno più tardi, fa il suo ingresso anche nel codice penale del 1889 – in concomitanza con la nuova legge di pubblica sicurezza (r.d. 30 giugno 1889, n. 6144)<sup>4</sup> – laddove sostituisce quella di «pubblica tranquillità»; all'interno del codice trova posto un titolo appositamente dedicato ai delitti contro l'ordine pubblico (in particolare si prevedono l'istigazione a

<sup>1</sup> Cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXII, 1990, pp. 1-11, spec. 1 ss.; ID., *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale. Postilla di aggiornamento*, *ivi*, agg. XVI, 2007, pp. 1-3; G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, 1980, pp. 1057-1084, spec. p. 1057 ss.; tale disposizione riprende l'esperienza francese, ispirandosi in particolare all'art. 6 del *code Napoléon* (sul punto v. almeno L. MALURIE, *L'ordre public e le contrat. étude de droit civil comparé, France, Angleterre, U.R.S.S.*, Matot-Braine, Reims 1953, spec. p. 3), così come l'art. 1122 c.c. del 1865 (corrispondente all'art. 1133 del codice francese) prevede che la causa del contratto sia illecita quando contraria alla legge, al buon costume o all'ordine pubblico.

<sup>2</sup> Sulla legge di pubblica sicurezza del 1865 v. almeno P. BARILE (a cura di), *La pubblica sicurezza. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, II, *La tutela del cittadino*, Neri Pozza, Vicenza 1967.

<sup>3</sup> G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., pp. 1058-1059.

<sup>4</sup> V. almeno G. CURCIO, *Commentario teorico-pratico della legge di pubblica sicurezza approvata in testo unico e coordinata col codice penale col R. Decreto 30 giugno 1889, n. 6144, n. 3*, Unione tipografico-editrice, Torino 1891; C. ASTENGO, *La nuova legge sulla pubblica sicurezza con riferimento anche alle disposizioni in vigore sul personale di P.S. e a quelle di polizia giudiziaria*, Tipografia Cecchini, Roma 1889.



delinquere, l'associazione per delinquere, l'eccitazione alla guerra civile, la formazione di corpi armati e la pubblica intimidazione)<sup>5</sup>, mentre, in ragione di una concezione dell'ordine pubblico come «il diritto sociale che la legge sia da tutti egualmente rispettata», la cui lesione si risolve in una «offesa recata alla legge»<sup>6</sup>, da questo titolo vengono eliminate le norme relative, tra gli altri, agli «oziosi», ai «vagabondi», ai «mendicanti» ovvero ai «giochi proibiti» che trovano invece posto nella legge di pubblica sicurezza<sup>7</sup>. Come osservato da autorevole dottrina, un siffatto ordine pubblico non deve essere inteso quale «l'ordine completo, perfetto del popolo, l'ordine interno ed esterno», bensì come «pace, tranquillità pubblica, sicurezza delle persone, dei beni, delle istituzioni» o, ancora, come tutela contro ogni tipo di «lesione o minaccia di lesione, che la legge consente di colpire come delitto o come contravvenzione»<sup>8</sup>; in questo senso, pertanto, l'ordine pubblico altro non sarebbe che – insieme agli altri «oggetti» di cui parla la legge di pubblica sicurezza, come appunto la sicurezza o il buon costume – parte del «complessivo ordine pubblico di polizia»<sup>9</sup>.

Con il codice penale del 1889 si assiste al principio di un progressivo

<sup>5</sup> *Ibid.* L'A. ricostruisce la portata dell'espressione «ordine pubblico» attraverso i lavori preparatori, dai quali emerge come l'uso di tale termine sia stato ritenuto, inizialmente dalla Commissione ministeriale preposta all'elaborazione del codice, «troppo generic[o], in quanto offendono l'ordine pubblico non soltanto i reati previsti in questo titolo, ma anche parecchi altri collocati altrove». Tuttavia, tale denominazione venne infine accettata, con la precisazione che «il progetto considera come reato contro l'ordine pubblico ogni fatto che, per la varietà delle offese o per la diffusione di cui è suscettivo, attacca il buon aspetto e perturba il regolare andamento del vivere civile, ancorché non sia stata recata una lesione immediata a verun diritto privato o pubblico» (cfr. *Relazione al progetto del codice penale*, CXIII, in *Codice penale italiano con le disposizioni d'attuazione contenute nel R.D. 1 Dicembre 1889: illustrato dalle fonti ministeriali e parlamentari*, a cura della *Rivista penale* diretta da Luigi Lucchini, Unione tipografico-editrice, Torino 1904).

<sup>6</sup> Cfr. A. SACCONI, *Le leggi di pubblica sicurezza*, Vallardi, Milano 1910, p. 29.

<sup>7</sup> Cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1059.

<sup>8</sup> O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, parte I, S.E.L., Milano 1904, p. 428 ss.

<sup>9</sup> Cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1059.



avvicinamento tra la legislazione penalistica e quella di polizia<sup>10</sup>, contestualmente a un'espansione del concetto di ordine pubblico, che – a partire dal fatto che nell'ambito dei reati contro la tranquillità e la sicurezza pubblica vengono incluse anche fattispecie in cui i beni tutelati non sono minacciati direttamente da un fatto criminoso, bensì soltanto dalla preoccupazione che esso possa verificarsi<sup>11</sup> – in qualche modo anticipa le degenerazioni del periodo fascista, laddove l'ordine pubblico diviene «valore ideale ed autonomo»<sup>12</sup>, nonché «fondamento di poteri impliciti, ai limiti o al di fuori del principio di legalità»<sup>13</sup>. In sostanza durante il fascismo il concetto di ordine pubblico amplia notevolmente la propria portata, superando il precedente e limitato significato negativo, arrivando a esprimere una

<sup>10</sup> Cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. pp. 1-2 e il rimando a C. FIORE, *Ordine pubblico (dir. pen.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, 1980, spec. p. 1088; G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna 1979, p. 117 ss., p. 259 ss., p. 299 ss.

<sup>11</sup> Cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. p. 1. Secondo O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., p. 428 ss., infatti, «[d]ovunque è il delitto o la minaccia di delitto la polizia deve intervenire [...] e adottare tutti i provvedimenti che siano atti a garantire ed assicurare l'integrità dell'ordine giuridico, indipendentemente da un testo di legge, che accordi ad essa espressamente tale facoltà».

<sup>12</sup> Cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. p. 1.

<sup>13</sup> Cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., pp. 1059-1060, il quale inoltre osserva come, da un lato, in numerose leggi si richiami la clausola dell'ordine pubblico a sostegno dei più diversi interventi “repressivi” della forza pubblica (tra le altre, v. la legge sulle associazioni l. 26 novembre 1925, n. 2029; la legge sulla cittadinanza l. 31 gennaio 1926, n. 108; la legge sulla difesa dello Stato l. 25 novembre 1926, n. 2008; il t.u. delle leggi di pubblica sicurezza r.d. 18 giugno 1931, n. 773, sostitutivo del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza del r.d. 26 novembre 1926, n. 1848), mentre, dall'altro lato, non manchino nel t.u. di sicurezza pubblica riferimenti all'ordine pubblico con riguardo, tra gli altri, ai compiti dell'autorità di pubblica sicurezza (la quale, art. 1, «veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà») o alla possibilità per il Prefetto di adottare ordinanze di necessità ed urgenza (in particolare, art. 2, «in caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica»).

Osserva inoltre l'A. che il problema del rapporto tra tutela dell'ordine pubblico e principio di legalità, a dire il vero piuttosto risalente in dottrina (v. per tutti M. VAREILLES-SOMMIÈRES, *Des lois d'ordre public et de la dérogation aux lois: étude de philosophie du droit et de droit civil*, Pinchon, Paris 1899), viene risolto in favore della prevalenza del principio di legalità (così sia la Corte costituzionale – *ex multis*, sentt. n. 26 del 1961 e n. 4 del 1977 – sia la dottrina: per tutti L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XII, 1965, spec. p. 130.



situazione di «vita indisturbata e pacifica dei positivi ordinamenti politici sociali ed economici che costituiscono essenza del regime»<sup>14</sup>, al contempo, tuttavia, travalicando il solo scopo limitativo di peculiari situazioni di libertà per divenire, in situazioni di particolare necessità e urgenza ovvero di pericolo pubblico, la fonte di legittimazione per un «generale potere di polizia, indeterminato nel contenuto»<sup>15</sup>.

## 1.2. Ordine pubblico e Costituzione

Sebbene la legislazione codicistica civile e penale e quella di pubblica sicurezza di quel periodo siano ancora in vigore nel nostro ordinamento – e con esse i riferimenti all'ordine pubblico – tali disposizioni devono essere lette alla luce dell'assetto costituzionale repubblicano del 1948<sup>16</sup>, dove diversamente il

<sup>14</sup> Si esprime in questi termini il capo della polizia Arturo Bocchini in una delle circolari telegrafiche inviate ai prefetti tra l'8 e il 26 novembre 1926 per fissare i criteri di applicazione del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza, nel caso di specie dell'art. 2; il testo citato viene riportato sia da G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1060, sia da A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, vol. I, Einaudi, Torino 1978, p. 47 ss. Con particolare riguardo al settore civilistico e internazional-privatistico, pur sempre con riferimento all'ordine pubblico come legato ai valori e agli obiettivi dell'ordinamento corporativo e del regime, v. G. PANZA, *Ordine pubblico. I) Teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXII, 1990, pp. 1-7, spec. p. 3 ss.; G.B. FERRI, *Ordine pubblico, buon costume e la teoria del contratto*, Giuffrè, Milano 1970, spec. p. 124 ss.; ID., *Ordine pubblico (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Giuffrè, Milano 1980, p. 1038 ss., spec. p. 1040 ss.

<sup>15</sup> G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1060.

<sup>16</sup> *Ibid.* In particolare, risultano essere diversi i riferimenti all'ordine pubblico nella legislazione vigente; v. almeno il codice civile (artt. 5, 25, 634, 1229, 1343, 1354, 2031), il codice di procedura civile (artt. 839 e 840), il codice penale (in particolare i delitti contro l'ordine pubblico – vale a dire istigazione, apologia e pubblica intimidazione di cui agli artt. 414, 415, 421; delitti associativi e di contiguità di cui agli artt. 416-418; delitti di devastazione, saccheggio e attentato agli impianti di pubblica utilità di cui agli artt. 419 e 420 – e i delitti contro l'incolumità pubblica (artt. 422 ss.), nonché le contravvenzioni relative all'ordine pubblico e alla tranquillità pubblica (artt. 650 ss.) e il t.u. delle leggi di pubblica sicurezza (art. 1, in cui si prevede che «[l']autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà»; artt. 18 e 20, relativi al rispetto dell'ordine pubblico nel caso di riunioni pubbliche e di assembramenti in luoghi pubblici).



legislatore costituente è sembrato consapevole tanto delle vicende che avevano contraddistinto l'espansione di tale concetto durante il regime, quanto delle perplessità della dottrina giuridica. Così in questi termini si spiegano le diffidenze dei costituenti e la scelta di non inserire il concetto di ordine pubblico in Costituzione, il quale invece farà il suo ingresso soltanto nel 2001 all'art. 117, secondo

La definizione normativa di «ordine pubblico» si deve poi all'art. 159, secondo comma, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il quale prevede che «[l]e funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica [...] concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni» (sul punto v. M. PIANTEDOSI, *Art. 159 decreto legislativo n. 112/1998*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna 1998, p. 526 ss.). Tale definizione risulta in linea con quella elaborata dalla giurisprudenza costituzionale (v. sent. n. 218 del 1988 dove l'ordine pubblico viene identificato con «quei beni giuridici fondamentali o da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale»; analogamente v. anche sent. n. 115 del 1995), pur con la precisazione, avanzata in seguito, circa la portata degli «interessi pubblici primari», vale a dire «non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali» (cfr. sent. n. 290 del 2001).

Non mancano riferimenti all'ordine pubblico anche in carte internazionali di tutela dei diritti umani. In particolare, si pensi alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 29, secondo comma, secondo cui «[n]ell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica»), al Patto internazionale sui diritti civili e politici (artt. 18, terzo comma, e 19, terzo comma, lett. b), laddove l'ordine pubblico viene evocato – insieme alla sicurezza pubblica, alla sanità pubblica e alla moralità pubblica – come limite alla libertà di professione religiosa o di manifestazione del pensiero), nonché alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani (artt. 8, secondo comma; 9, secondo comma; 10, secondo comma; 11, secondo comma, laddove come limiti al diritto al rispetto della vita privata e familiare, e alle libertà di coscienza e di religione, di espressione, di riunione e di associazione vengono variamente richiamati la “pubblica sicurezza”, la “sicurezza nazionale”, la “protezione dell'ordine”, la “difesa dell'ordine” e “difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati”). Sul punto *amplius* v. almeno A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., p. 2 ss.



comma, lett. h), Cost., limitatamente a indicare una competenza legislativa esclusiva dello Stato (v. *infra*).

Dai lavori della Costituente emerge come in due circostanze si sia inizialmente (e provvisoriamente) fatto uso dell'espressione «ordine pubblico».

Da un lato, con riguardo all'attuale art. 16 Cost., nella seduta del 20 settembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approvò un testo nel quale si prevedeva che «[i]l cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, salvo i limiti imposti con carattere generale dalle leggi, per soli motivi di sanità o di ordine pubblico [...]», nonostante diverse perplessità avanzate nel corso della discussione (l'on. Togliatti aveva osservato che stabilire la possibilità per le autorità di porre i limiti che vogliono per ragioni di ordine pubblico avrebbe dato la possibilità alle autorità stesse di fare qualsiasi cosa, perciò proponendo in alternativa di sostituire il limite dell'ordine pubblico con «salvo i limiti disposti dalla legge, in circostanze eccezionali»; analogamente l'on. Grassi propose di introdurre il concetto di «sicurezza pubblica» in luogo dell'altro di cui si è detto). Il riferimento all'ordine pubblico venne di lì a poco rimosso, in via definitiva, nella seduta del 24 settembre 1946 da parte della terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, per essere sostituito da «salvi i limiti imposti dalla legge», sebbene, come sappiamo, ancora diversa è la formulazione finale e vigente in cui fa il suo ingresso il termine «sicurezza» (l'art. 16 Cost. recita infatti «salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza»)<sup>17</sup>.

Dall'altro lato, con riferimento all'attuale art. 19 Cost., nella seduta antimeridiana del 19 dicembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approvò una versione dell'articolo in cui si sancì la libertà di professione religiosa a condizione che «non si tratti di religione o di culto implicante principî o riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume». Tuttavia, fu la

<sup>17</sup> Cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Giuffrè, Milano 1976, spec. pp. 78-79; A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. p. 2; G. CORSO, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, 1995, pp. 437-448, spec. p. 438.



stessa Assemblea costituente nella seduta pomeridiana del 12 aprile 1947 a ri-muovere il riferimento all'ordine pubblico e ad approvare la formula tutt'ora vi-gente «purché non si tratti di riti contrari al buon costume»<sup>18</sup>.

Nondimeno vi sono riferimenti in altri articoli della Costituzione in qualche modo ricollegabili al concetto di ordine pubblico; tuxttavia, prima di vedere bre-vemente il contenuto di tali disposizioni (alcune delle quali saranno oggetto di più ampia trattazione quando si parlerà più diffusamente della sicurezza pub-blica) risulta necessario, a nostro parere, affrontare, almeno nelle sue linee essen-ziali, il problema della definizione concettuale di ordine pubblico. Si tratta di una nozione che ha abbondantemente interessato la scienza giuridica<sup>19</sup>, ancorché dai vari tentativi definitivi, che si siano scontrati con un concetto definito come «uno di quei concetti giuridici “in disordine”»<sup>20</sup>, emerge come quella di ordine pub-blico sia una nozione caratterizzata da una natura dinamica ed evolutiva che muta a seconda del contesto storico, politico e giuridico<sup>21</sup>, nonché variando i propri

<sup>18</sup> Cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, cit., spec. pp. 78-79; A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costi-tuzionale*, cit., spec. p. 2.

<sup>19</sup> Non sono certo mancati i tentativi definitivi sia da un punto di vista di teoria generale (v. A. GROPPALI, *Sul concetto di ordine pubblico*, in AA. VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, *Filosofia e teoria generale del diritto. Diritto costituzionale*, Cedam, Padova 1940, p. 73 ss.; A. LEVI, *Ordine giuridico e ordine pubblico*, in ID., *Scritti minori di filosofia del diritto*, Cedam, Padova 1957, p. 255 ss.), sia dal punto di vista del diritto pubblico (L. PALADIN, *Ordine pubblico*, cit.; G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit.; A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit.; ID., *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale. Postilla di aggiornamento*, cit.; A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in «Archivio giuridico “Filippo Serafini”», sesta serie, vol. XXXIII, n. 1-2, 1963, pp. 111-132) e amministrativo (O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit.; P. VIRGA, *La potestà di polizia*, Giuffrè, Milano 1954).

Di recente sul punto si segnalano i lavori monografici di M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023.

<sup>20</sup> C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in «Democrazia e diritto», 1967, pp. 359-380, spec. p. 360 (ora anche in ID., *Ricerche sul sistema normativo*, Giuffrè, Milano 1984, pp. 125-145).

<sup>21</sup> Cfr. M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico e le tutele costituzionali*, in «Rivista del Gruppo di Pisa», n. 3, 2020, pp. 1-39, spec. p. 2 ss., laddove si richiamano P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit*



“confini” in base alle diverse branche del diritto in cui viene calato tanto da aversi, ad esempio, un ordine pubblico interno e uno internazionale, un ordine pubblico penale e uno amministrativo<sup>22</sup>, accomunati dal fatto di concretarsi «in un insieme di principi ritenuti, a certi fini, non derogabili»<sup>23</sup>.

Con la Costituzione repubblicana si sarebbe verificato un notevole mutamento di condizioni sia sul piano della dottrina sia su quello normativo, condizione per cui sarebbe divenuto possibile risolvere il problema teorico dell'ordine pubblico, il quale si sarebbe trasformato niente più che in un problema in qualche modo inquadrabile come una questione lessicale e di approccio al tema<sup>24</sup>.

Innanzitutto, l'ordine pubblico è stato equiparato all'“ordine pubblico costituzionale”, nozione quest'ultima con la quale si è inteso far riferimento ai principi desumibili dalla Costituzione, vale a dire un concetto di ordine pubblico, inteso in «senso costituzionalistico», il quale indica quel «sistema di valori e principi inderogabili, che informano storicamente l'ordinamento generale della comunità statale»<sup>25</sup>. Si avrebbe così una rilettura dell'ordine pubblico che lo farebbe coincidere con i limiti e i confini dell'ordinamento costituzionale, o detto in altri termini con la salvaguardia dell'ordine costituzionale attraverso la salvaguardia

*administratif*, Librairie générale de jurisprudence, Paris 1962, p. 5 ss.: «[...] nous avons été conduit par une idée directrice profonde: en effet, il nous a semblé que c'était atrophier la notion dynamique d'ordre public que de la limiter à ce rôle d'obstacle [...]»; A. PLANTEY, *Définition et principes de l'ordre public*, in R. POLIN, M. ALLAIS (a cura di), *L'ordre public*, Presses universitaires de France, Paris 1996, p. 27 ss.; V. GREVI, *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, in «Il Politico», n. 2, 1976, pp. 345-361, spec. p. 345, lo definisce come «concetto composito, sfaccettato, di assai difficile riduzione ad un significato unitario, e forse proprio perciò di impiego molto vasto: perché ciascuno può attribuirgli la dimensione che più gli aggrada».

<sup>22</sup> Cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. p. 3; L. PALADIN, *Ordine pubblico*, cit., spec. p. 130 ss.

<sup>23</sup> A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. p. 3, il quale osserva come sia discusso se questi principi debbano essere desunti astraendoli dal sistema legislativo ovvero se debbano sostanzarsi a partire dalla «coscienza sociale» (v. P. BARILE, *I Principi fondamentali della comunità statale ed il coordinamento fra sistemi*, Cedam, Padova 1969); ciò nonostante non verrebbe messo in dubbio il carattere inderogabile di tali principi.

<sup>24</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 360.

<sup>25</sup> V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1956, p. 54 ss., spec. p. 71.



degli equilibri istituzionali e costituzionali dell'ordinamento democratico, attribuendo in tal senso all'ordine pubblico la funzione di limite all'esercizio dei diritti costituzionali, nonché quella di protezione degli assetti istituzionali<sup>26</sup>.

Anche la Corte costituzionale si è espressa in questo senso nella (assai discussa in dottrina) sentenza n. 19 del 1962, laddove il giudice costituzionale, dopo aver sostenuto che l'esigenza dell'ordine pubblico non è estranea agli ordinamenti democratici come quello italiano fondato sulla Costituzione vigente, ha affermato che ad un tale ordinamento è connaturale un sistema giuridico in cui i cittadini e le formazioni sociali possono perseguire i propri obiettivi soltanto nei modi e con gli strumenti consentiti dall'ordinamento, senza la possibilità di prevedere modifiche o deroghe a quest'ultimo con forme coattive o finanche violente; un tale sistema, quindi, secondo la Corte, raffigura «l'ordine istituzionale del regime vigente; e appunto in esso va identificato l'ordine pubblico del regime stesso». Da un siffatto ordine pubblico deriva pertanto, sempre secondo il giudice delle leggi, che esso altro non è che «un bene inerente al vigente sistema costituzionale», non potendo dubitarsi affatto «che il mantenimento di esso – nel senso di preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale [...] – sia finalità immanente del sistema costituzionale»<sup>27</sup>.

Tale interpretazione dell'ordine pubblico è stata ampiamente criticata dalla dottrina maggioritaria che ha invece respinto la possibilità di ravvisare un ordine

<sup>26</sup> M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico e le tutele costituzionali*, cit., spec. pp. 7-8. In altri termini, l'ordine pubblico sarebbe un bene «inerente al sistema costituzionale che costituisce un limite insuperabile all'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti»; così, nel commentare criticamente alcune tendenze della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di ordine pubblico, G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1064. Sul punto v. anche A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, cit.

<sup>27</sup> Corte cost., sent. n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto*; in precedenza sul punto v. Corte cost., sentt. nn. 2 del 1956, 120 e 121 del 1957, 36 del 1958. In seguito, la sent. n. 19 del 1962 viene ripresa dalla sent. n. 168 del 1971 in cui la Corte costituzionale ammette come immanente rispetto all'esercizio dei diritti costituzionali il limite dell'ordine pubblico, ribadendo che questo si identifica con l'ordine costituzionale del regime vigente; così la Corte, «[è] ovvio che la locuzione “ordine pubblico” ricorrente in leggi anteriori al gennaio 1948 debba intendersi come ordine pubblico costituzionale (sentenza n. 19 dell'anno 1962) che deve essere assicurato appunto per consentire a tutti il godimento effettivo dei diritti inviolabili dell'uomo».



pubblico costituzionale, sia che con ciò ci si riferisca alla condizione di efficacia dell'ordinamento, sia che diversamente ciò sia inteso come complessivo ordinamento costituzionale (ossia come insieme dei principi ricavabili dalle norme costituzionali), in ragione del fatto che in entrambi i casi si introdurrebbe un concetto di "ordine pubblico ideale" (v. *infra*) il quale «pregiudicando la piena circolarità del potere» potrebbe costituire «la premessa per l'involuzione del nostro ordinamento liberal-democratico in un sistema di democrazia guidata»<sup>28</sup>. In sostanza l'ordine pubblico costituzionale, interessando l'interpretazione delle singole norme della Costituzione, non costituisce un limite ai diritti e alle situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente garantite; esso dovrebbe pertanto essere tenuto ben distinto dall'ordine pubblico inteso in senso stretto (vale a dire come "ordine pubblico di polizia") il quale invece «è considerato un limite alle situazioni giuridiche tra cui, per eccellenza, i diritti di libertà»<sup>29</sup>. Piuttosto sembra preferibile la tesi di chi ritiene che in un ordinamento liberal-democratico da un lato il concetto di ordine pubblico deve essere ricondotto «al mero ordine materiale di cui la sicurezza pubblica rappresenta lo stato soggettivo», e dall'altro lato le limitazioni preventive dei diritti previsti in Costituzione a tutela di un siffatto ordine pubblico risultano ammissibili solo se specificamente previste e disciplinate dalle stesse norme costituzionali<sup>30</sup>.

Sotto altro profilo è stata avanzata un'assimilazione del concetto di ordine pubblico con quello più generale di "ordine giuridico", sia da parte di una certa dottrina giuridica che offre una lettura dell'ordine pubblico come «riflesso

<sup>28</sup> A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1971, pp. 1777-1783, spec. pp. 1780-1783; ID., *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., p. 111 ss. In senso critico anche C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1962, p. 191 ss., spec. pp. 192-193; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 367 ss.

<sup>29</sup> A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., spec. p. 111 ss.; nonché v. C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*, cit., spec. p. 192, quanto alla mescolanza tra ordine pubblico di polizia (in senso stretto o materiale) e ordine istituzionale (relativo ai valori ideali dell'ordinamento giuridico).

<sup>30</sup> A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, cit., spec. p. 1783.



immanente dell'ordinamento giuridico»<sup>31</sup>, sia da parte della giurisprudenza costituzionale, in particolare in alcune decisioni dove l'ordine pubblico viene qualificato come «l'ordine legale su cui poggia la civile convivenza»<sup>32</sup>.

Alcune ragioni possono essere opposte all'equiparazione tra ordine pubblico e ordine giuridico. Innanzitutto, da un punto di vista logico, se è sembrata inammissibile una corrispondenza tra l'ordine pubblico e l'ordine pubblico derivante dai soli principi costituzionali, altrettanto (se non più) inaccettabile risulta essere quella tra l'ordine pubblico e l'ordine giuridico, inteso in maniera complessiva come l'insieme di tutti i principi e le disposizioni dell'ordinamento giuridico<sup>33</sup>. In secondo luogo, attraverso l'identificazione tra ordine pubblico e ordine giuridico si rischia di smarrire l'«autonomia logica dei due concetti» e di confondere i limiti dell'uno e dell'altro, con il conseguente venir meno «delle garanzie dei cittadini nei confronti dell'attività dei pubblici poteri»<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> In questi termini V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 1955, p. 134. V. tra gli altri O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., p. 432 ss.; P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, cit., spec. p. 49, p. 74 ss., 90; G. BURDEAU, *Manuel de Droit public. Les libertés publiques. Les droits sociaux*, vol. I, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1949, spec. p. 142 ss.

<sup>32</sup> Corte cost., sent. n. 2 del 1956; v. anche le successive sentt. nn. 25 del 1965 e 19 del 1962 (in quest'ultima si ribadisce che «l'ordine pubblico [...] – inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale (cfr. la sentenza di questa Corte n. 2 del 1956) – è un bene collettivo». La Corte, quindi, in particolare nella sent. n. 19 del 1962 (ma anche in alcune precedenti come le sentt. nn. 1 del 1956, 3, 120 e 121 del 1957, 36 del 1958) ha sostenuto un'impostazione favorevole alla c.d. teoria dei limiti impliciti nel momento in cui ha affermato che il concetto di limite, quindi anche quello dell'ordine pubblico, sarebbe insito nel concetto stesso di diritto. Critica verso tale impostazione si è mostrata la dottrina maggioritaria; v. almeno A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., spec. pp. 123-124; C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 1958, spec. p. 15; P. BARILE, *La libertà di espressione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose*, cit., p. 859 ss.; V. CRISAFULLI, *Libertà di scuola e libertà di insegnamento*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1958, spec. p. 488.

<sup>33</sup> A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., spec. p. 113.

<sup>34</sup> *Ibid.* In senso analogo sull'esclusione dell'identificazione tra ordine pubblico e ordine giuridico v. anche P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1953, p. 117 ss.; ID., *La libertà di espressione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose*, in «Foro italiano», n. 1, 1962, spec. p. 859; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., spec. p. 366.



Fatte queste due chiarificazioni non resta che affrontare la più diffusa teorizzazione dottrinale dell'ordine pubblico, vale a dire quella che ne contrappone due "tipi", ossia l'ordine pubblico materiale e l'ordine pubblico ideale<sup>35</sup>.

Il primo è stato variamente definito come uno «stato di concreta, tangibile, esteriore pace sociale»<sup>36</sup>, come «sicurezza e tranquillità pubblica»<sup>37</sup>, ovvero come «l'ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, l'état de paix opposé à l'état de trouble»<sup>38</sup>, o con la più fortunata espressione «ordre dans la rue»<sup>39</sup>, da intendersi come condizione di pace sociale materiale ed esteriore, la quale implica una necessaria attività di prevenzione dei possibili turbamenti della sicurezza, della sanità e dell'incolumità pubbliche<sup>40</sup>.

Inoltre, sia la dottrina sia la giurisprudenza hanno individuato quelli che vengono definiti come «direzioni»<sup>41</sup>, «aspetti»<sup>42</sup> o «componenti immediate»<sup>43</sup> dell'ordine pubblico materiale, tra cui vi sono senza dubbio la sicurezza, la sanità, l'incolumità e la tranquillità pubbliche<sup>44</sup>.

Come si è detto poc'anzi, vi sono diverse disposizioni nella Costituzione che sono riferibili ad una o più di queste componenti, e quindi indirettamente all'ordine pubblico, come si vedrà intesa in senso materiale. Tra queste da più parti si richiamano l'art. 14, terzo comma, Cost., in tema di libertà domiciliare (quanto

<sup>35</sup> C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 361, secondo il quale tuttavia pur considerando tale distinzione come «ipotetica, provvisoria, strumentalizzata e non certo acquisita dommaticamente».

<sup>36</sup> A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., p. 113.

<sup>37</sup> O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., p. 428 ss.

<sup>38</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, Paris 1928, p. 62 ss. Di ordine pubblico come di ordine esteriore parla anche A. Levi, *Ordine giuridico e ordine pubblico*, cit., p. 174 a proposito di M. Vareilles-Sommières, *Des lois d'ordre public et de la dérogation aux lois*, cit.

<sup>39</sup> M. HAURIOU, *Précis élémentaire de droit administrative*, Sirey, Paris 1938, spec. p. 34.

<sup>40</sup> Cfr. M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico e le tutele costituzionali*, cit., pp. 9-10.

<sup>41</sup> Cfr. O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht* (1895), vol. I, Duncker & Humblot, Munchen-Leipzig 1961, p. 213 ss.

<sup>42</sup> Cfr. P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, cit., p. 12 ss.

<sup>43</sup> C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 362.

<sup>44</sup> *Ibid.* Adesivamente anche A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., p. 120; A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. p. 4; in parte anche G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1087.



all'«incolumità pubblica»), gli artt. 16, primo comma sulla libertà di circolazione e 41, secondo comma, Cost. sulla libertà di iniziativa economica privata (in entrambi i casi con riguardo alla «sicurezza»)<sup>45</sup>, ancora gli artt. 14, terzo comma e 16, primo comma, Cost. (in questo caso quanto alla «sanità»), l'art. 17, terzo comma, Cost. sulla libertà di riunione (in riferimento alla «sicurezza» e all'«incolumità pubblica»)<sup>46</sup>, oltre chiaramente all'art. 117, primo comma, lett. h), laddove con la riforma costituzionale del 2001 si è inserito in Costituzione un esplicito riferimento all'ordine pubblico, in particolare con la formula, su cui si tornerà a breve, «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale». A queste sono state affiancate altre disposizioni costituzionali come l'art. 8, primo comma, Cost., il quale riconosce alle confessioni religiose diverse da quella cattolica il diritto di organizzarsi in maniera autonoma secondo propri statuti a condizione che questi non contrastino con l'«ordinamento giuridico italiano», o l'art. 126, terzo comma (ora primo comma), Cost., relativo alla possibilità di scioglimento dei Consigli regionali per motivi di «sicurezza nazionale»<sup>47</sup>. Altri ancora si sono spinti fino a ricondurre l'art. 13, terzo comma, Cost., il quale indica l'autorità di pubblica sicurezza come quel soggetto in grado di intervenire,

<sup>45</sup> Sull'art. 41 Cost. osserva A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., pp. 129-130, che tale articolo presenta accanto ad una dimensione di ordine pubblico ideale (soprattutto con riguardo all'«utilità sociale») anche quella di ordine pubblico materiale (rappresentata dall'espressione «sicurezza»); secondo l'A., mentre la dimensione materiale dell'ordine pubblico costituirebbe un limite immediato alla libertà di iniziativa economica, quella ideale, diversamente, necessiterebbe «di quelle leggi di programma «a fini sociali» di cui al comma successivo». Osserva infine Pace che la «sicurezza» di cui parla l'art. 41 Cost. non è soltanto quella «pubblica» (ossia quella inerente all'ordine pubblico), ma anche quella «privata», vale a dire sicurezza «di chiunque entri in genere in rapporto con imprenditori economici e, in particolare dei lavoratori subordinati [...]». In senso critico v. almeno M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano 1956, p. 156; V. SPAGNUOLO-VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli 1959, p. 237 ss.

<sup>46</sup> Richiamano questi articoli G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1060; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 363 ss. ad esclusione dell'art. 41 Cost.; A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., pp. 3-4; A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., p. 126 ss. (in particolare artt. 16, 17, 41 Cost.).

<sup>47</sup> Cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., pp. 2-4. Sull'art. 126 Cost., v. A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., pp. 130-132; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 369 ss.



in casi di necessità ed urgenza, sulla libertà personale (ma anche sulla libertà domiciliare *ex art.* 14, terzo comma, Cost.)<sup>48</sup>; ma anche gli artt. 49 e 54 Cost., relativi rispettivamente alla disciplina dei partiti politici (con particolare riguardo al «metodo democratico» come condizione per gli stessi per concorrere alla determinazione della «politica nazionale») e al dovere per i cittadini di fedeltà alla Repubblica nonché di rispettare la Costituzione e le leggi<sup>49</sup>.

La dottrina maggioritaria ha ricavato dal testo costituzionale due principali considerazioni.

In base alla prima, l'ordine pubblico viene protetto principalmente come «sicurezza» o «incolumità pubblica» (quindi specialmente con riguardo agli artt. 14, 16, 17 e 41 Cost.), vale a dire come ordine pubblico materiale<sup>50</sup>, ossia come «condizione pacifica di una convivenza immune da violenza; non come ordine

<sup>48</sup> G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., spec. p. 1061. L'A. però, a p. 1064, non manca di evidenziare come l'art. 13 Cost. in realtà non configuri «un'autonoma "causa" di pubblica sicurezza (o di ordine pubblico) che legittimi una restrizione della libertà personale per motivi di ordine pubblico», bensì attraverso il richiamo dell'autorità di pubblica sicurezza «vale a designare una competenza (provvisoria e d'urgenza), non a creare un autonomo motivo di restrizione della libertà personale [...]».

<sup>49</sup> *Ivi*, p. 1061 e le ulteriori indicazioni bibliografiche presenti; v. anche A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., p. 118 e i relativi approfondimenti bibliografici.

<sup>50</sup> Cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1063, il quale inoltre osserva come la materialità dell'ordine pubblico e la sua funzione di limitazione soltanto delle libertà costituzionali che lo prevedono (seppure con varie formule linguistiche) sono due conclusioni che si sostengono vicendevolmente. Se infatti si considera che l'ordine pubblico, inteso come incolumità o sicurezza pubblica, interessa quelle libertà il cui esercizio prevede la presenza di più soggetti (ad esempio quella di riunione) o comunque la possibilità di un contatto con altri soggetti (quella di circolazione), mentre diversamente non è previsto un limite di ordine pubblico alle libertà che vengono esercitate in maniera individuale (manifestazione del pensiero, corrispondenza, e così via), si può sostenere che il limite individuato dall'ordine pubblico ha come finalità quella di regolare la presenza di più persone, evitando che questa possa sfociare in un «disordine» non tanto da intendersi in senso ideale (come conflitto tra principi o valori), quanto in senso materiale, come turbamento della tranquillità e dell'incolumità fisiche. Anche volendo ritenere che alcune libertà individuali sono comunque spesso esercitate in forma collettiva o in presenza di più soggetti (religiosa, insegnamento, ecc.), ciò non cambia il fatto che il disordine che eventualmente ne può derivare è comunque un disordine di tipo materiale. Conclude quindi l'A. che «proprio perché viene previsto per le libertà che postulano la compresenza e il contatto di più sfere fisiche, ma non per le libertà il cui esercizio (individuale) si traduce nella comunicazione di un messaggio, l'ordine pubblico tutelato dalla Costituzione è un ordine materiale».



pubblico ideale, cioè come complesso di principi inderogabili sottratti al dibattito e alla possibilità di modifica (o con possibilità di modifica realizzabile solo a mezzo di una rottura della Costituzione)»<sup>51</sup>.

Sulla scorta della seconda, invece, si è arrivati a concludere che, a partire dal dettato costituzionale, l'ordine pubblico (pur sempre inteso come “sicurezza” o “incolumità pubblica”) non costituisce un limite generale a tutti i diritti di libertà, ma opera soltanto nei confronti delle libertà in relazione alle quali è espressamente previsto<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> *Ivi*, p. 1061. Analogamente v. anche A. PACE, *Rapporti civili (artt. 13-20)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna 1977, p. 158 ss.; ID., *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., pp. 117-118, secondo il quale la sovranità popolare, l'eguaglianza davanti alla legge senza distinzione di opinioni politiche, il diritto di manifestazione del pensiero, la democraticità dei partiti, l'obbligo di fedeltà alla Repubblica, sarebbero in particolare «le prove convergenti dell'affermazione che il limite dell'ordine pubblico in Italia e in linea generale da intendersi nel significato proprio delle democrazie liberali, e cioè come ordine materiale ed esteriore» (sul punto v. il rimando a S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano 1957, p. 169; *contra* M. MORETTI, *La nuova legge di pubblica sicurezza*, Jovene, Napoli 1962, p. 63); C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 363 secondo il quale il fatto di esserci serviti di queste componenti evitando espressamente l'uso del termine ordine pubblico confermerebbe l'intenzione del costituente «di ridurre, se così si può dire, l'ordine pubblico materiale esclusivamente a queste componenti e non ad altre»; tuttavia, osserva l'A., pp. 364-365, che si possa parlare di ordine pubblico materiale in base alla Costituzione soltanto come «una mera nozione di comodo, da usarsi cioè, come brevilquio, al solo fine di indicarne le uniche componenti previste ed ammesse dalla Costituzione medesima, vale a dire la sanità la sicurezza e l'incolumità»; V. GREVI, *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, cit., p. 345 ss.

<sup>52</sup> Cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1062, secondo cui «non forma oggetto di una clausola generale, ma opera solo nei confronti di due o tre libertà (di riunione, di circolazione e, in parte, domiciliare) ed in particolare non incide sulla libertà di manifestazione del pensiero, sulla libertà religiosa, sulla libertà di insegnamento, sulla libertà personale, sulla libertà di corrispondenza». Prosegue l'A. sostenendo che il riferirsi dell'ordine pubblico alla delimitazione delle sole libertà rispetto alle quali (seppure con diverse espressioni) è richiamato sia ricavabile non solo dalla lettera delle varie disposizioni costituzionali, ma anche dal meccanismo della riserva rinforzata; la norma costituzionale infatti non conterrebbe una semplice riserva di legge, ma indicherebbe «anche gli interessi e i motivi per i quali la legge può limitare l'esercizio del singolo diritto di libertà (riserva rinforzata). Se gli stessi interessi e motivi potessero estendersi ad altra libertà, allora gli interessi e motivi che la Costituzione indica come limiti ammessi per questa seconda libertà dovrebbero agire anche nei confronti della prima» (sul punto



Tornando ai “tipi” di ordine pubblico, il secondo che viene individuato dalla dottrina è l’ordine pubblico ideale, variamente definito come «complesso di principi etici e sociali che stanno a base dello assetto del vivere civile in un determinato momento storico»<sup>53</sup>, come «sistema di valori e principi inderogabili»<sup>54</sup>, o come «rispetto di *alcuni* e *determinati* principi politici che l’ordinamento ritiene indispensabili per la sua sopravvivenza»<sup>55</sup>. Il concetto, a dire il vero, è stato piuttosto discusso in dottrina, anche sulla scorta di una “oscillante” giurisprudenza costituzionale<sup>56</sup> che ha individuato, in alcune note decisioni, una dimensione ideale della nozione di ordine pubblico; si tratta di quelle sentenze, già in parte richiamate, in cui la Corte costituzionale ha operato un’estensione a qualsiasi libertà della portata dell’ordine pubblico, conferendo a quest’ultimo i caratteri di un limite generale (e implicito) a tutti i diritti costituzionali, nel momento in cui l’ordine pubblico viene a coincidere con l’incolumità pubblica ovvero con l’«ordine legale su cui si basa la civile convivenza»<sup>57</sup>.

anche ID., *L’ordine pubblico*, cit., p. 141; *contra* A. PACE, *Libertà personale. II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIV, 1974, p. 287 ss., spec. p. 290).

In senso analogo tra gli altri anche V. GREVI, *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, cit., pp. 346-347, il quale chiedendosi «se le esigenze dell’ordine pubblico possano rappresentare un limite rispetto alle situazioni soggettive di libertà garantite dalla Costituzione; se, in altre parole, la tutela dell’ordine pubblico possa configurare un momento di rottura nel sistema delle garanzie costituzionali», arriva a concludere, sulla base della lettura delle disposizioni costituzionali, che le libertà fondamentali dell’individuo ricevono dalla Costituzione «una garanzia indubbiamente privilegiata, la quale non può trovare limiti se non in esigenze o in istanze espressamente richiamate dalla stessa Costituzione, con specifico riguardo alla disciplina di tali libertà». Ne consegue al di fuori dei confini previsti dalla Carta costituzionale «nessun limite può derivare alle garanzie costituzionali del singolo in nome di più o meno ben definite ragioni di ordine pubblico: col che si sancisce un punto fermo, dal quale il legislatore ordinario non potrà in alcun modo prescindere, qualora intenda informarsi – come deve – al dettato costituzionale».

<sup>53</sup> P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., p. 21.

<sup>54</sup> V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., 71.

<sup>55</sup> A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., p. 113.

<sup>56</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2008, spec. p. 16 ss. (anche in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bononia University Press, Bologna 2008, pp. 275-301).

<sup>57</sup> Cfr. Corte cost. sentt. nn. 2 del 1956 e 19 del 1962, su cui v. *supra*, spec. nt. 30, nonché anche



Non è mancato chi ha ravvisato una possibile declinazione dell'ordine pubblico ideale nel momento in cui i decreti-legge, in casi straordinari di necessità ed urgenza, si trovino a sospendere alcune garanzie costituzionali; si tratterebbe, anche se soltanto con effetti limitati nel tempo, di un concetto di ordine pubblico non più riferito alla realtà materiale, bensì a quella ideale in quanto si identificherebbe «con la formulazione riassuntiva dei principi politici che l'ordinamento, pena il suo disfacimento, vuole a tutti i costi difendere»<sup>58</sup>. O ancora, sotto diverso profilo, verrebbe individuato un limite di ordine pubblico ideale con riguardo alla “Costituzione economica”, ossia agli artt. 41-46 Cost., i quali, al fine di rimuovere le diseguaglianze sostanziali tra i cittadini *ex art. 3*, secondo comma, Cost., creerebbero un settore in cui le attività economiche non perseguano scopi diversi dall'ordine economico ideale delineato nella Costituzione<sup>59</sup>.

Nondimeno la dottrina maggioritaria si è mostrata piuttosto cauta sull'operatività di un concetto di ordine pubblico ideale nell'ordinamento costituzionale italiano – se non critica al punto da non ritenere tale concetto autonomamente individuabile<sup>60</sup> – preferendo invece ricondurre lo stesso ad una dimensione

le successive sentt. nn. 25 del 1965, 168 del 1971, 199 del 1972, 16 del 1973, 210 del 1976, 71 del 1978. Su questa giurisprudenza v. almeno G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1065 ss. e i numerosi rimandi dottrinali *ivi* presenti.

<sup>58</sup> A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., pp. 118-119.

<sup>59</sup> *Ibidem*. Secondo l'A. infatti nell'ordinamento costituzionale italiano «accanto al limite d'ordine pubblico materiale che grava su quelle situazioni giuridiche costituzionalmente protette che lo consentono, si aggiunge per l'attività economica e anche un limite ideale d'ordine pubblico». Sul punto v. in generale almeno G.B. FERRI, *L'ordine pubblico economico*, in «Rivista di diritto commerciale», 1963, p. 464 ss.; *contra* invece v. per tutti C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 370 ss.

<sup>60</sup> *Ivi*, p. 365 ss. Secondo l'A. se da un lato il concetto di ordine pubblico ideale risulta caratterizzato, valutandone le definizioni offerte dalla dottrina (v. *supra*), da un eccesso di «vaghezza, elasticità e pluralità del concetto che si intenderebbe esprimere», dall'altro lato egli osserva come manchino disposizioni costituzionali che in maniera esplicita prevedano componenti o aspetti di una tale concezione dell'ordine pubblico. In particolare, spec. p. 372, si sostiene che la Costituzione «non autorizza in alcun modo a costruire un concetto di ordine pubblico ideale, quale che ne sia il contenuto concreto, come concetto capace di operare per proprio conto e al di là degli ambiti propri delle norme volta a volta invocate per identificarne il contenuto». Conclude l'A. sul punto, pp. 374-375, che «il semplice fatto



materiale attraverso il richiamo alle “componenti” (materiali appunto) dello stesso, «il cui pregiudizio può riflettersi negativamente sull’ordinato svolgersi dei rapporti interni alla comunità»<sup>61</sup>. Così, dalla ricostruzione dell’operatività dell’ordine pubblico nell’ordinamento costituzionale emerge come non vi sia spazio «né per raggiungere componenti non previste dell’ordine pubblico materiale, né [...] tanto meno per trasformare l’ipotetica violazione dell’ordine pubblico ideale in violazione dell’ordine pubblico materiale»<sup>62</sup>.

Nondimeno, a sostegno della dimensione materiale dell’ordine pubblico, si può osservare come un concetto ideale dello stesso è sintomatico di una «democrazia che si difende, che esige una lealtà quanto meno negativa nei confronti dei suoi valori di fondo», laddove, al contrario, un ordine pubblico materiale è adeguato rispetto ad una «democrazia aperta», nella quale l’obbligo politico dei consociati nei confronti dell’ordinamento si identifica con il rispetto della Costituzione e delle leggi; sicché l’ordinamento italiano risulta conforme a questo secondo modello, anche alla luce di quanto previsto dall’art. 54 Cost. in base al

di poter qualificare un ordinamento come democratico basta [...] ad escludere la possibilità di interventi a tutela di un preteso ordine pubblico ideale che non siano rigorosamente legati a precise garanzie formali e sostanziali. un ordinamento democratico, in altri termini virgola non può proteggere nessun interesse, e nemmeno se stesso [...] attraverso poteri contrari alla democrazia. Per cui ad ogni interesse costituzionalmente protetto, deve corrispondere una precisa normativa ed un preciso meccanismo di tutela, congruamente finalizzati».

<sup>61</sup> M. PIANTEDOSI, *Il nuovo sistema dell’ordine pubblico e della sicurezza dopo la riforma del titolo V, Parte seconda della Costituzione*, in «Giustizia amministrativa», n. 6, 2004, p. 1237 ss. Così anche la più volte richiamata dottrina maggioritaria, tra cui v. almeno A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit.; ID., *Libertà e sicurezza. Cinquant’anni dopo*, in «Diritto e società», n. 2, 2013, pp. 177-205; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit.; V. GREVI, *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, cit.

<sup>62</sup> C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 362, secondo cui la distinzione tra ordine pubblico materiale verrebbe così meno alla luce della Costituzione. Più cauta la posizione di V. GREVI, *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, cit., pp. 345-346, il quale individua il rapporto tra le nozioni di ordine pubblico materiale e ideale «in un rapporto di tipo strumentale, nel senso che il mantenimento dell’ordine pubblico materiale risulta il mezzo per la tutela dell’ordine pubblico ideale. Il che, però, ancora non vuol dire che debba necessariamente trattarsi di un rapporto funzionale alla conservazione di certi tradizionali equilibri della società».



quale vige un dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi<sup>63</sup>.

### 1.3. Ordine pubblico e sicurezza pubblica

Tornando brevemente sulla questione – in parte già affrontata – delle varie “componenti” dell’ordine pubblico materiale, tra cui spicca la sicurezza, occorre soffermarsi conclusivamente sul rapporto intercorrente tra questi due concetti, prima di procedere sul versante della sicurezza (pubblica) che è l’oggetto centrale dell’analisi di questo studio.

L’introduzione nell’ordinamento italiano della locuzione “ordine pubblico e sicurezza” viene ricondotta al già menzionato art. 2 del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 (e successivamente del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza del 1931), laddove si prevede che «[i]l Prefetto, in caso d’urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica»<sup>64</sup>. Sebbene la Costituzione contenesse riferimenti espliciti – almeno fino alla riforma costituzionale del 2001 – soltanto alla sicurezza pubblica ma non all’ordine pubblico (mentre ciò avveniva, ad esempio,

<sup>63</sup> A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., p. 3, il quale aggiunge che si tratta di «una “democrazia aperta” avuto riguardo anche alle parole stesse dell’art. 54 che evocano un “onore” del funzionario e, dunque, un qualcosa che impegna la volontà (sarebbe quasi disonorevole impegnare l’intelligenza) a rispettare garantire un certo ordine al di là delle personali convinzioni»; sul principio di fedeltà v. almeno, in questo senso, ID., *Fedeltà (dovere di)*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, 1989, p. 1 ss.; ID., *Sul principio di fedeltà (a proposito di una recente decisione della Sezione disciplinare del CSM)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1983, p. 751 ss., spec. p. 764, nonché di recente anche G.M. SALERNO, *Le garanzie della democrazia*, in «Rivista AIC», n. 3, 2018, pp. 763-816, spec. p. 791 (laddove si evoca la distinzione tra “democrazie che si difendono” e “democrazie aperte” come delineate da C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, cit., p. 52).

<sup>64</sup> Cfr. A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in «Rivista AIC», n. 1, 2015, pp. 1-9, spec. pp. 2-3 (già in «Quaderni costituzionali», n. 4, 2014, pp. 989-998, con il titolo *La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale*).



in altre fonti di rango costituzionale come due Statuti regionali speciali<sup>65</sup>), si è ritenuto costituzionalmente legittimo il richiamo dell'ordine pubblico nella legislazione ordinaria riconducendo, tuttavia, tale concetto a quello di ordine materiale, ossia di quello *status* che può essere turbato da comportamenti umani o fatti naturali «pregiudizievoli per la pubblica incolumità»<sup>66</sup>. Così di fatto la sicurezza pubblica si indetificherebbe con «lo stato psicologico della collettività che si senta sicura nella persona e nei beni»<sup>67</sup>, come del resto affermato dalla Corte costituzionale nel definirla come «ordinato vivere civile»<sup>68</sup>.

Quanto invece al rapporto tra ordine pubblico e sicurezza pubblica, fino alla riforma costituzionale del 2001 la dottrina si è divisa tra chi ha considerato i concetti come differenziati e distinti<sup>69</sup>, e chi invece ne ha rilevato la complementarità e sovrapposibilità.

Quanto ai primi si segnala chi ha valutato come distinti i due concetti in quanto l'ordine pubblico si sarebbe caratterizzato per l'assenza di elementi turbativi dei valori fondamentali della società, mentre la sicurezza pubblica per

<sup>65</sup> V. l'art. 31 dello Statuto della Sicilia (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2) e l'art. 44 dello Statuto della Valle d'Aosta (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4).

<sup>66</sup> Cfr. A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, cit., pp. 2-3. V. anche ID., *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., p. 111 ss.; A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., p. 1 ss.; G. CORSO, *L'ordine pubblico*, cit., p. 133 ss.; in termini analoghi, almeno quanto alla concezione materiale, anche C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., spec. p. 372.

<sup>67</sup> Cfr. A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, cit., pp. 2-3.

<sup>68</sup> Corte cost., sent. n. 2 del 1956.

<sup>69</sup> Continua a distinguerli, anche dopo la riforma del 2001, M. DI RAIMONDO, *Appunti di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, secondo cui, a p. 98, la sicurezza pubblica «ha come centro di riferimento la comunità, intesa, come detto, nel senso di plurisoggettività: la sicurezza pubblica consiste, dunque, in una situazione di fatto, in forza della quale una comunità di persone (in un dato ambito territoriale) vive in una condizione di equilibrio e di armonia», mentre diversamente, spec. a p. 101, l'ordine pubblico ha «come centro di riferimento le istituzioni pubbliche, non la comunità locale», concretizzandosi quindi in «una situazione di fatto, in modo analogo alla pubblica sicurezza, in cui le istituzioni pubbliche possono esercitare la propria attività (in genere funzioni) senza subire interferenze».



l'incolumità fisica e l'integrità patrimoniale dei cittadini<sup>70</sup>; inoltre, non è mancato anche chi ha individuato l'ordine pubblico come pacifica convivenza sociale, in contrapposizione alla sicurezza pubblica come attività di vigilanza e repressione dei reati ad opera della polizia di sicurezza<sup>71</sup>.

Quanto invece a chi ha considerato la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico come assimilabili o sovrapponibili, come «lato subiettivo e obiettivo dello stesso fenomeno (pace sociale)»<sup>72</sup>, si richiamano sia i lavori della Costituente, dai quali non emerge un *favor* per le tesi della differenziazione o della sostituzione tra i due concetti<sup>73</sup>, sia alcune rilevanti pronunce della Corte costituzionale nelle quali essa ha dubitato fortemente della possibilità di differenziare i due concetti. La Corte in particolare ha escluso l'interpretazione della sicurezza come relativa soltanto all'incolumità fisica, attribuendo invece alla sicurezza pubblica una portata più ampia, ossia di condizione che si realizza quando «il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale», ossia quando è garantito l'ordine pubblico, vale a dire

<sup>70</sup> P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., pp. 12 e 21. In senso critico A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., pp. 121-122 secondo cui un siffatto criterio non sembra sufficiente, anche solo per il fatto che lesioni dell'integrità fisica o patrimoniale possono costituire (anche se solo implicitamente) delle «turbative di valori».

<sup>71</sup> P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, cit., pp. 117 e 122; ID., *La libertà di espressione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose*, cit., p. 859. In senso critico A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., p. 122, secondo il quale una tale distinzione potrebbe essere ragionevole a condizione di accettare una trasfigurazione del concetto di sicurezza in una «attività» di polizia di sicurezza, ossia in qualcosa di diverso sia logicamente sia giuridicamente.

<sup>72</sup> *Ivi*, pp. 111 e 120. Nello stesso senso v. ID., *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, cit., pp. 4-5, laddove l'A. osserva come ordine pubblico e sicurezza siano in realtà due facce della stessa medaglia; mentre «nei regimi autoritari la sicurezza pubblica è la sicurezza «ipostatizzata» dello Stato-persona, negli ordinamenti democratici è la sicurezza «ipostatizzata» dello Stato-comunità». Pertanto, negli ordinamenti democratico-liberali «la sicurezza pubblica in tanto esiste purché l'ordine materiale sia mantenuto. E ciò non solo grazie alla funzione di pubblica sicurezza ma, ancor prima, «con misure di sicurezza sociale ed altri servizi pubblici» in grado di eliminare a monte le cause dei potenziali disordini».

<sup>73</sup> Cfr. in particolare Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, sedute del 20 e 25 settembre 1946, nonché Assemblea costituente, seduta dell'11 aprile 1947.



«l'“ordinato vivere civile”, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico»<sup>74</sup>.

Con la riforma costituzionale del 2001, ossia con l'introduzione all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., dell'espressione «ordine pubblico e sicurezza», sembra esservi stata una chiarificazione del rapporto tra i due concetti, condivisa sia dalla dottrina<sup>75</sup> sia dalla giurisprudenza costituzionale (che a dire il vero già era arrivata diverso tempo addietro alla conclusione che ora si vedrà). In entrambi i casi si è fatto esplicito riferimento a una “endiadi”, ossia all'uso di due termini tra loro coordinati per esprimere un unico concetto; in particolare quella tra «ordine pubblico» e «sicurezza» – specialmente tenendo conto del suo inserimento nell'art. 117, secondo comma, Cost. quindi tra le competenze esclusive statali – allude a quelle «funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa

<sup>74</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 2 del 1956, ripresa anche da sent. n. 126 del 1962. Successivamente lo stesso giudice costituzionale è arrivato a «comprendere nell'ampio concetto della tutela dell'ordine pubblico anche le attribuzioni attinenti alla pubblica sicurezza» (cfr. Corte cost., sent. n. 14 del 1956).

<sup>75</sup> Quanto alla dottrina v., tra gli altri, P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 2-3, 2002, pp. 483-530, spec. p. 484 ss.; M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica: profili ricostruttivi e applicativi*, Giappichelli, Torino 2010; M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in «Astrid Rassegna», n. 22, 2010, pp. 1-9; T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, cit.; ID., *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della “sicurezza”*, in «Le Regioni», n. 5, 2010, pp. 1118-1125; A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, cit.; F. PAOLOZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 4, 2011, pp. 887-912; M. RUOTOLO, *Brevi riflessioni sul concetto di sicurezza (nel gioco del bilanciamento)*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. VI, Giappichelli, Torino 2011, pp. 2895-2925; M. MAZZAMUTO, *Ordine e sicurezza pubblica (servizi d'informazione)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, pp. 3991-3998, spec. p. 3992 (laddove si definiscono ordine pubblico e sicurezza «come complesso di beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, [...] la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni» (art. 159, d.lgs. n. 112/1998)); G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2000, p. 158 ss.; L. BUSCEMA, *Le dimensioni regionali dell'ordine pubblico e della sicurezza*, in «Diritti regionali», n. 1, 2019, p. 1 ss.



dell'ordinamento»<sup>76</sup>. Non si tratta quindi di sinonimi, ma di espressioni da valorizzarsi nel loro contenuto autonomo, sebbene esse risultino parzialmente sovrapponibili e tra loro complementari – si è detto più sopra che la “sicurezza” è una delle “componenti immediate” dell'ordine pubblico materiale<sup>77</sup> – come più volte chiarito anche dalla Corte costituzionale laddove essa ha sostenuto che “ordine pubblico” e “sicurezza” si completano vicendevolmente in quanto la prima specifica la seconda, sicché il riferimento alla sicurezza deve essere interpretato non come rimando alla sicurezza dello Stato, bensì soltanto alla sicurezza pubblica dei cittadini<sup>78</sup>.

## 2. Le dimensioni costituzionali della sicurezza

Muovendo ora ad affrontare più precisamente il tema della sicurezza pubblica, sembra opportuno a chi scrive iniziare delineando quelle che sono le principali “declinazioni” o “dimensioni” giuridiche della sicurezza di rilievo costituzionale<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 285 del 2019, punti 2.2. e 2.3 del Considerato in diritto, laddove si richiama Corte costituzionale, sent. n. 290 del 2001, punto 2 del Considerato in diritto. Si tratta di un'endiadi già presente sia nella giurisprudenza della Corte costituzionale (v. sentt. nn. 77 del 1987, 218 e 1034 del 1988, 162 del 1990, 115 del 1995), sia nella legislazione (come all'art. 159, secondo comma, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, laddove le due nozioni vengono richiamate congiuntamente per qualificare la competenza statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” come l'insieme delle «misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni»).

<sup>77</sup> C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 362.

<sup>78</sup> Cfr. F. BOCCHINI, *Convivenza civile e ordine pubblico*, in «Nomos», n. 1, 2020, p. 1 ss., spec. pp. 5-6. Di nuovo v. Corte cost., sentt. nn. 77 del 1987, 218 e 1034 del 1988, 162 del 1990, 115 del 1995, 290 del 2001, 285 del 2019.

<sup>79</sup> Cfr. sul punto in particolare T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, cit., p. 1 ss.; ID., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bononia University Press, Bologna 2008; ID., *“Sicurezza urbana” e ordinamento costituzionale*, in «Le Regioni», n. 1-2, 2010, pp. 49-82, spec. p. 49



Da un punto di vista generale il concetto di sicurezza mostra diverse prospettive di analisi di rilevanza giuridica, riassumibili in alcuni binomi<sup>80</sup>. Troviamo così quelli tra:

1) “sicurezza soggettiva” e “sicurezza oggettiva”; più che su una nozione di sicurezza come tranquillità, vale a dire come “percezione” in base alla quale è ragionevole attendersi l’assenza di turbamenti ed eventi indesiderati nella sfera giuridica degli individui, il nostro ordinamento giuridico sembra insistere su una dimensione oggettiva della sicurezza tale per cui questa indica una situazione materiale (di carattere fisico o giuridico) di tutela da eventi che potrebbero pregiudicare l’ordinato vivere civile e la garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini<sup>81</sup>;

2) “sicurezza individuale” (o “personale”, nel significato di “sicurezza da”) e “sicurezza collettiva” (come “sicurezza di”); accanto ad un profilo della sicurezza come garanzia della sfera individuale rispetto all’intrusione dei pubblici poteri, in particolare con riferimento alle cd. libertà negative (per esempio gli artt. 13 e 14 Cost.), ne emerge un secondo che pone in evidenza una dimensione anche collettiva della tutela dei diritti fondamentali dell’individuo, tant’è che con riguardo ai cd. diritti della socialità (o libertà collettive) la Costituzione prevede la possibilità che la sicurezza svolga una funzione limitatrice dei diritti individuali al fine di bilanciare questi ultimi con esigenze e interessi pubblici collettivi (v. per esempio l’art. 17 Cost.)<sup>82</sup>;

3) “sicurezza esterna” e “sicurezza interna”; tale doppia lettura si concretizza da un lato concependo la sicurezza come integrità della Repubblica da eventuali minacce esterne, e dall’altro lato rimandando ad una dimensione interna di tutela

ss.; M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Atti del Convegno Milano 4 giugno 2009, Giuffrè, Milano 2012, pp. 17-80.

Di recente v. almeno T.F. GIUPPONI, *Sicurezza e potere*, in *Potere e Costituzione (Enciclopedia del diritto: i tematici, V)*, 2023, 1149-1173; R. URSI, *La sicurezza pubblica*, il Mulino, Bologna 2022; P. VIPIANA, *Introduzione al diritto della sicurezza pubblica*, Giappichelli, Torino 2022.

<sup>80</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, “Sicurezza urbana” e ordinamento costituzionale, cit., pp. 49-50.

<sup>81</sup> *Ibidem*; v. inoltre in senso analogo M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., pp. 1-2.

<sup>82</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, “Sicurezza urbana” e ordinamento costituzionale, cit., spec. p. 50 e 62 ss.



della Repubblica e delle istituzioni democratiche previste dalla Costituzione da attività eversive o criminali di tipo endogeno rispetto all'ordinamento stesso<sup>83</sup>;

4) "sicurezza materiale" e "sicurezza ideale", laddove si riprende la ripartizione – già esaminata a proposito dell'ordine pubblico – tra un'accezione in cui la sicurezza privilegia la «tutela da forme violente di aggressione ai beni giuridici» e una, invece, dove essa assume il significato di «garanzia dell'insieme dei principi e dei valori fondanti caratteristici di un determinato ordinamento giuridico»<sup>84</sup>. Come nel caso dell'ordine pubblico sembra da confermarsi il valore materiale anche della sicurezza non solo con riguardo appunto alle vicende dell'ordine pubblico e al richiamato dibattito in Assemblea costituente, ma in special modo con riguardo alle disposizioni costituzionali riferite alla sicurezza (e spesso in abbinamento con altri beni come la sanità o l'incolumità pubblica) che mostrano una chiara natura materiale (v. *infra*)<sup>85</sup>.

Il termine «sicurezza» viene richiamato in Costituzione ben dieci volte, cinque nella Parte I inerente ai diritti e doveri del cittadino<sup>86</sup>, e altrettante nella Parte II

<sup>83</sup> Cfr. artt. 6, primo comma, e 7, primo comma, della legge 3 agosto 2007, n. 124 («Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto»). Quanto alla dimensione esterna osserva T.F. GIUPPONI, «Sicurezza urbana» e ordinamento costituzionale, cit., pp. 54-55, che essa si caratterizza come difesa esterna dello Stato di natura militare, anche alla luce del disposto costituzionale dell'art. 52 Cost.; la dimensione interna viene invece evidenziata da gran parte della dottrina, v. tra gli altri G. LANDI, *Pubblica sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, 1988, pp. 923-927, spec. p. 923 ss.; S. FOÀ, *Sicurezza pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, 1999, p. 127 ss.

<sup>84</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, «Sicurezza urbana» e ordinamento costituzionale, cit., pp. 49-50.

<sup>85</sup> *Ivi*, pp. 54-55.

<sup>86</sup> Questi in particolare sono: l'art. 13, terzo comma, Cost. («In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto»; disposizione richiamata anche dall'art. 14, secondo comma, Cost.); l'art. 16, primo comma, Cost. («Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza»); l'art. 17, terzo comma, Cost. («Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica»); l'art. 25, terzo comma, Cost. («Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge»); l'art. 41, secondo comma, Cost. (L'iniziativa economica privata «[n]on può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»).



relativa all'ordinamento della Repubblica<sup>87</sup>. A queste disposizioni – sulle quali si tornerà più dettagliatamente a breve – ne sono state assimilate anche altre che diversamente si riferiscono a concetti analoghi, spesso richiamati in maniera congiunta come nel caso dell'incolumità pubblica o dell'ordine pubblico; si pensi in tal senso agli artt. 14, terzo comma, 17, terzo comma, 117, secondo comma, lett. h) e 120, secondo comma, Cost.<sup>88</sup>, ovvero che in maniera più ampia utilizzano non tanto il sostantivo «sicurezza» quanto il verbo “assicurare” rispetto ad alcuni beni<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> Vedi a tal proposito: l'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost. (laddove si indica come materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi»); l'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. (il quale, sempre tra le competenze legislative esclusive statali prevede «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (il quale viene richiamato anche dall'art. 118, terzo comma, Cost.); l'art. 117, terzo comma, Cost. (il quale indica come materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni la «tutela e sicurezza del lavoro»); l'art. 120, secondo comma, Cost. («Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di [...] pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica [...]»); l'art. 126, secondo comma, Cost. («Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale [...]).

<sup>88</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, “Sicurezza urbana” e ordinamento costituzionale, cit., pp. 51-52.

<sup>89</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 4. Questi “beni” sono: «la pace e la giustizia fra le Nazioni» (art. 11 Cost.); «ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima» (art. 30, terzo comma, Cost.); «un'esistenza libera e dignitosa» al lavoratore e alla sua famiglia (art. 36, primo comma, Cost.); i «mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita [dei lavoratori] nei casi di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (art. 38, secondo comma, Cost.); «la funzione sociale» della proprietà privata (art. 42, secondo comma, Cost.); «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», con riguardo alle pubbliche amministrazioni (art. 97, primo comma, Cost.); «il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» (art. 97, secondo comma, Cost.); «l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, nonché degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia» (art. 108, secondo comma, Cost.); la «ragionevole durata» dei processi (art. 111, secondo comma, Cost.); il diritto che «la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere



Dalla lettura delle disposizioni costituzionali emergono talune linee direttrici per quanto riguarda i profili principali della sicurezza pubblica, la quale può essere intesa: a) come limite ai diritti di libertà; b) come settore materiale di regolazione normativa o come compiti degli apparati statali<sup>90</sup>.

a) sicurezza come limite ai diritti di libertà: innanzitutto con riguardo alla libertà personale ad opera dell'«autorità di pubblica sicurezza» (art. 13, terzo comma, Cost.) e alla possibilità di adottare «misure di sicurezza» (art. 25, terzo comma, Cost.), circostanze che sono state qualificate come derivanti da un approccio legislativo “conservatore”, rifacendosi in una certa misura – si pensi alle espressioni utilizzate in queste disposizioni – alla legislazione precedente alla Costituzione<sup>91</sup>. Quanto alla libertà personale viene in rilievo la discrezionalità del legislatore, garantita dalla riserva di legge assoluta dell'art. 13 Cost., anche nell'individuare i casi eccezionali di necessità ed urgenza nei quali l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale (così il terzo comma dell'art. 13 Cost.); sul punto è intervenuta la Corte costituzionale, la quale ha respinto – nel decidere circa la non applicabilità delle misure cautelari personali al di fuori dei casi di arresto in flagranza per i reati *ex* art. 381, secondo comma, del codice di procedura penale – la possibilità di richiamare l'art. 2 Cost. dal momento «che tra i diritti inviolabili non rientra l'aspettativa dei consociati di vedere tutelata la propria sicurezza mediante una disciplina legislativa [...] volta a generalizzare il ricorso alle misure cautelari limitative della libertà personale»<sup>92</sup>. Strettamente

la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo» (art. 111, terzo comma, Cost.).

L'A., spec. alle pp. 4-5, arriva a sostenere, partendo dall'ampiezza dell'uso del verbo “assicurare”, che in una certa misura «tutti i beni costituzionali sono beni da “assicurare”, e dunque, tutti, componenti di una, finale, “sicurezza”. Da questo punto di vista si deve dire che il volto costituzionale della sicurezza non può che emergere dalla assicurazione di tutti i beni costituzionali».

<sup>90</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 17 ss.

<sup>91</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 3.

<sup>92</sup> Cfr. Corte cost., ord. n. 187 del 2001, su cui v. almeno A. PACE, *L'accesso alla categoria “aperta” dei diritti inviolabili incontra solo puntuali dinieghi o anche limiti?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2011, p. 1438 ss., secondo cui (p. 1440) il riconoscimento di un diritto inviolabile alla sicurezza dalla



connessa a questa libertà risulta la previsione delle «misure di sicurezza» previste dall'art. 25, terzo comma, Cost. (e disciplinate dagli artt. 199-240 del codice penale), dal momento che esse comportano una privazione o comunque una limitazione della libertà personale quale diritto inviolabile<sup>93</sup>.

Secondariamente, vengono in rilievo quelle disposizioni costituzionali nelle quali la sicurezza viene intesa in senso «generico, ma limitato finalisticamente», vale a dire che essa viene identificata con una condizione che deve essere difesa da eventuali aggressioni, non definendo positivamente «i singoli beni il cui godimento costituisce questo status», bensì chiarendone la portata “in negativo”, ossia attraverso la distinzione con altri beni a cui la sicurezza viene affiancata «disgiuntivamente, ma in modo parioridinato»<sup>94</sup>. Si tratta in particolare degli artt. 16, 17 e 41 Cost., nei quali la sicurezza viene richiamata come limite all'esercizio delle libertà di circolazione e soggiorno, di riunione e di iniziativa economica privata<sup>95</sup>. Più nello specifico, l'art. 16, primo comma, Cost., prevede la possibilità per la legge di limitare la libertà di circolazione e soggiorno, ponendo una riserva di legge assoluta e rinforzata, laddove si specifica che ciò può avvenire soltanto per «motivi di sanità o di sicurezza»<sup>96</sup>; l'art. 17, terzo comma, Cost., disciplina il

commissione di fatti puniti come reato «si porrebbe in antitesi con le specifiche regole costituzionali che garantiscono la libertà personale».

<sup>93</sup> Cfr. *amplius* sul punto M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 24 ss. Sul legame tra le misure di sicurezza e la libertà personale v. almeno Corte cost., sent. n. 53 del 1968, laddove la Corte afferma che «la questione relativa al diritto di difesa nel procedimento di applicazione delle misure di sicurezza [...] deve essere impostata» sul piano «riguardante l'interesse umano oggetto del procedimento, vale a dire quello supremo della libertà personale», nonché v. in dottrina almeno P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino 2005, p. 229 ss.

<sup>94</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 3.

<sup>95</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, “Sicurezza urbana” e ordinamento costituzionale, cit., pp. 52-53, secondo il quale inoltre si tratta di libertà le quali «potenzialmente incidono su (o coinvolgono) una collettività di soggetti indeterminati, a causa del loro godimento obbligatoriamente plurisoggettivo (riunione), a causa delle concrete modalità di esercizio (circolazione e iniziativa economica)»; M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 28 ss.; M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 3, il quale enfatizza l'affiancamento del termine sicurezza ad altri dai quali essa viene distinta.

<sup>96</sup> Secondo M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 29-30, vi è stato con riguardo all'art. 16 Cost. un ampliamento della portata del concetto di sicurezza, ossia si sarebbe passati



diritto di riunione, stabilendo in particolare che le riunioni in luogo pubblico possono essere vietate dalle autorità «soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica»; l'art. 41, secondo comma, Cost., laddove si prevede che la libertà di iniziativa economica privata non debba «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»<sup>97</sup>.

b) sicurezza come settore materiale di regolazione normativa/compito degli apparati statali: si tratta degli artt. 117, secondo comma, lett. d) e h), 120, secondo comma, e 126, primo comma, Cost., laddove la sicurezza rileva ai fini del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, nonché con riferimento ai rapporti tra Stato e autonomie<sup>98</sup>.

da un'identificazione di questa con la «sussistenza di uno *stato materiale di pace*» (cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Cedam, Padova 1992, 2° ed., spec. p. 286) o con il «pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza» (Corte cost., sent. n. 2 del 1956), ad una definizione di sicurezza come riferibile a «ragioni di pubblico interesse», fino a scivolare verso quella ancora più ampia e generica di «buon regime della cosa pubblica» (cfr. Corte cost., sent. n. 264 del 1996). Secondo M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 30, pertanto, invece di giungere ad una definizione restrittiva di sicurezza si finisce per considerare questa come ordinato vivere civile o addirittura in un'accezione ideale di ordine pubblico, con il rischio da un lato di uno svuotamento del diritto garantito (cfr. G. FILIPPETTA, *La libertà personale e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. II, Giappichelli, Torino 2006, 2° ed., spec. p. 588) e, dall'altro lato, di porre «la sicurezza in una posizione preminente, in grado di provocare un sensibile sacrificio della libertà di circolazione e soggiorno dell'individuo».

<sup>97</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 32, secondo cui la sicurezza in questa disposizione viene invocata sia come tutela del lavoratore, ossia «esigenza di salvaguardia dell'integrità psico-fisica dei lavoratori», sia come «garanzia per coloro che usufruiscono della prestazione lavorativa». Secondo A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, cit., spec. p. 6, nt. 23, è piuttosto diffuso in dottrina il rilievo per cui la sicurezza come intesa nell'art. 41 Cost. abbia il duplice significato di sicurezza pubblica e sicurezza dei lavoratori.

<sup>98</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, «*Sicurezza urbana*» e *ordinamento costituzionale*, cit., pp. 52-53, il quale tuttavia affianca a tali disposizioni anche l'art. 13 Cost. in quanto riferibile all'autorità di pubblica sicurezza, quindi alla sicurezza come compito degli apparati statali.

M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 3, distingue tra un «uso generico, ma limitato finalisticamente», come nel caso degli artt. 117, secondo comma, lett. d) e h) (dove la sicurezza



Quanto alle competenze legislative esclusive statali, troviamo da un lato la «sicurezza dello Stato» (art. 117, secondo comma, lett. d), Cost.) che la Corte costituzionale ha più volte qualificato come «sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e – al limite – alla stessa sua sopravvivenza»<sup>99</sup>; dall'altro lato invece si ha la competenza relativa al già richiamato binomio «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lett. h), Cost.), laddove la sicurezza pubblica è stata configurata dal giudice delle leggi in senso restrittivo quale «settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico»<sup>100</sup>.

Diversa è invece la nozione di sicurezza che emerge nei due articoli poc'anzi accennati con riguardo al rapporto tra Stato e autonomie.

La sicurezza pubblica che viene invocata all'art. 120, secondo comma, Cost., come motivazione a sostegno dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti di Regioni o enti locali – specialmente qualora vi sia un mancato o illegittimo esercizio delle competenze attribuitevi dagli artt. 117 e 118 Cost. – avrebbe una portata più ampia rispetto a quella di cui all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., invece limitata alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico<sup>101</sup>; così emerge dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>102</sup> e da quella dottrina che ha riconosciuto come il concetto di sicurezza pubblica dell'art.

si differenzia nel primo caso dalla difesa e dalla disciplina di forza armate e di armi, munizioni ed esplosivi, nel secondo invece dall'ordine pubblico e dalla polizia amministrativa locale) e 120 Cost. (laddove diversamente la sicurezza legittimante l'esercizio dei poteri sostitutivi si mantiene distinta rispetto all'incolumità pubblica ovvero alla tutela dell'unità giuridica o economica dell'ordinamento), e un «uso generico non limitato», come nel caso dell'art. 126, primo comma, Cost., dove «l'espressione sicurezza, anche aggettivata, non è inserita in un contesto di concetti parioridinati che, per esclusione, contribuiscono a definirne il contenuto, che resta quindi un oggetto culturale interamente presupposto».

<sup>99</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 82 del 1976, 86 del 1977, 110 del 1998, 106 del 2009.

<sup>100</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 290 del 2001, 407 del 2002, 6, 162 e 428 del 2004, 95 del 2005, 222 e 237 del 2007.

<sup>101</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 37-38.

<sup>102</sup> Cfr. in particolare sent. n. 6 del 2004. Sul rapporto tra riparto di competenze e poteri sostitutivi v. almeno sentt. nn. 236 del 2004 e 44 del 2014.



120, secondo comma, Cost. starebbe a quello dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. allo stesso modo di «come il tutto sta ad una parte»<sup>103</sup>.

Dalla definizione di sicurezza in senso stretto sembra potersi distinguere anche la «sicurezza nazionale» menzionata dall'art. 126, primo comma, Cost., come una delle cause giustificatrici della c.d. dissoluzione “eteronoma” (o anche *ab extra*), vale a dire della possibilità di sciogliere il Consiglio regionale e di rimuovere il Presidente della Giunta da parte degli organi statali (in specie su proposta del Consiglio dei ministri, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali e con atto del Presidente della Repubblica)<sup>104</sup>. In questo caso sembra trattarsi di un'ipotesi residuale (rispetto all'aver compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge) e prevista in casi eccezionali, sicché la “sicurezza nazionale” viene a identificarsi con l'interesse a tutelare «la coesione politica e costituzionale della Repubblica», in qualche modo riconducendo tale concetto nell'alveo del principio di indivisibilità della Repubblica *ex art. 5 Cost.*<sup>105</sup>.

Del tutto peculiare risulta invece un'ultima disposizione costituzionale: se nell'ambito delle attribuzioni legislative esclusive statali la sicurezza assume una caratterizzazione in senso stretto come *security*, l'inclusione tra le materie di competenza legislativa concorrente della «tutela e sicurezza del lavoro» (art. 117, terzo comma, Cost.) ne offre una dimensione diversa come sicurezza in senso lato o *safety* (su cui v. *infra*)<sup>106</sup>, nel momento in cui tale disposizione affianca una

<sup>103</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in «Federalismi.it», n. 25, 2004, pp. 1-13, spec. p. 8.

<sup>104</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 38-39.

<sup>105</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Commento all'art. 126*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET giuridica, Torino 2006, p. 2490 ss., spec. p. 2495 ss.; v. inoltre P. COSTANZO, *Commento all'art. 126*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna-Roma 1990, pp. 362-459; R. TOSI, *Art. 126*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 1990, p. 752 ss.; M. SCUDIERO, *Scioglimento dei Consigli regionali*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVIII, 1991.

<sup>106</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 36-37. In questo caso si tratta secondo M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 3, di un utilizzo «specifico» (o «settorializzato») del termine sicurezza, laddove vi è «un'estensione di significati possibili legati allo



specificità finalità del potere pubblico alla tutela, *ex art. 4 Cost.*, del diritto al lavoro<sup>107</sup>. In tal senso si tratta non soltanto delle misure volte a tutelare il lavoratore nella sua incolumità fisica, ma della predisposizione di politiche “attive” di tutela e promozione dello stesso lavoro. Non si parla infatti soltanto di “sicurezza *sul* lavoro” ma anche di “sicurezza *del* lavoro”<sup>108</sup>, alla quale possono contribuire anche le Regioni, elaborando, pur nell’ambito dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale, disposizioni finalizzate a garantire la tutela e la sicurezza del lavoro, anche eventualmente regolando e favorendo l’incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>109</sup>.

Sarebbe proprio quest’ultima dimensione “in senso lato” ad offrire una prospettiva più ampia della sicurezza con riguardo ad una condizione non più di mero *non facere* dello Stato, ma di intervento attivo – *ex art. 3, secondo comma, Cost.* – al fine di prevedere gli «strumenti atti a garantire (sotto diversi aspetti) una piena realizzazione della persona e della sua dignità, condizioni ottimali di vita e lavoro, nonché una maggiore coesione e integrazione sociale attraverso specifici interventi da parte delle diverse pubbliche amministrazioni»<sup>110</sup>. Una

sviluppo delle tecniche e delle relazioni politico-sindacali che definiscono l’ambito dell’“attesa” di tutela e sicurezza in quel particolare ambito della vita sociale».

<sup>107</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, “Sicurezza urbana” e ordinamento costituzionale, cit., p. 53.

<sup>108</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 36-37; P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 2-3, 2022, pp. 483-530, spec. pp. 503-504, laddove si distingue tra “sicurezza *del* lavoro” (in riferimento all’attuazione dell’art. 4 Cost.) e “sicurezza *sul* lavoro” (con un rimando all’art. 38 Cost.).

<sup>109</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 36-37. V. anche Corte cost., sentt. nn. 219 e 384 del 2005, 253 del 2006, 268 del 2007.

<sup>110</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, “Sicurezza urbana” e ordinamento costituzionale, cit., pp. 53-54. Lo stesso A., p. 57, osserva che il compito dei pubblici poteri non è soltanto quello di intervenire in maniera repressiva (e pertanto *ex post*) nei confronti di quei comportamenti in grado di intaccare la sfera dei diritti individuali (in special modo le libertà negative), ma anche di agire *ex ante* al fine di «promuovere l’effettiva garanzia dei diritti della persona nell’ambito del contesto sociale di riferimento, anche attraverso interventi che [...] creino le condizioni per una piena espressione della persona». L’A. richiama così la nota teorizzazione dello “Stato di prevenzione” (cfr. E. DENNINGER, *Stato di prevenzione e diritti dell’uomo*, in «Nomos», n. 2, 1996, p. 47 ss.) «il cui compito non è tanto garantire un preteso diritto alla sicurezza personale dei singoli individui, quanto la complessiva sicurezza dei diritti dei cittadini e dei loro beni giuridici, in un contesto sociale complesso e ricco di contraddizioni».



nozione ampia di sicurezza tale da ricomprenderne altre dimensioni, perlomeno limitandosi a quelle emergenti dal testo costituzionale<sup>111</sup>; così si può parlare di “sicurezza sanitaria” (artt. 32 e 117, secondo comma, lett. q) e terzo comma, Cost.)<sup>112</sup>, di “sicurezza sociale” (artt. 36, 38 e 117, terzo comma, Cost.)<sup>113</sup>, di “sicurezza ambientale” (artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.)<sup>114</sup>, di “sicurezza economica e dei mercati” (artt. 47 e 117, secondo comma, lett. e) e terzo comma, Cost.)<sup>115</sup>.

### 3. Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?

La dottrina si interroga da tempo sulla configurabilità della sicurezza pubblica come diritto costituzionale individuale alla sicurezza, soprattutto all'indomani degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, a seguito dei quali l'approccio al tema è mutato. Se infatti prima di quegli eventi la sicurezza pubblica era intesa come interesse costituzionale diffuso connesso all'ordine pubblico la cui tutela era affidata all'autorità pubblica<sup>116</sup>, successivamente si è fatta strada un'interpretazione della sicurezza collettiva come diritto individuale dei cittadini<sup>117</sup>. Secondo

<sup>111</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, “Sicurezza urbana” e ordinamento costituzionale, cit., p. 54.

<sup>112</sup> V. art. 117, secondo comma, lett. q) («profilassi internazionale») e terzo comma, Cost. («tutela della salute» e «alimentazione»).

<sup>113</sup> Art. 117, terzo comma, Cost. («tutela e sicurezza del lavoro», «previdenza sociale» e «previdenza complementare e integrativa»).

<sup>114</sup> Art. 117, secondo comma, lett. s) («tutela dell'ambiente e dell'ecosistema») e terzo comma, Cost. («protezione civile» e «governo del territorio»).

<sup>115</sup> Art. 117, secondo comma, lett. e) («tutela del risparmio e mercati finanziari») e terzo comma, Cost. («tutela della concorrenza» e «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale»).

<sup>116</sup> Cfr. A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., pp. 177-178.

<sup>117</sup> V. in particolare, G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in «Percorsi costituzionali», n. 1, 2008, pp. 31-44, spec. pp. 34-35; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2006; S. RAIMONDI, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in «Diritto amministrativo», n. 4, 2006, pp. 747-758, spec. pp. 753-754; P. TORRETTA, “Diritto alla sicurezza” e (altri) diritti di libertà della persona: un complesso



questi autori le grandi questioni del nostro tempo avrebbero generato una diffusa percezione di insicurezza a cui corrisponderebbe una significativa domanda di sicurezza da parte dei cittadini<sup>118</sup>; questo «sentimento di insicurezza» da cui deriva «l'esigenza di sicurezza» renderebbe possibile un'affermazione della sicurezza quale «vero e proprio diritto (o interesse) soggettivo della persona»<sup>119</sup>. È stato evidenziato come questo diritto emergerebbe da una lettura evolutiva della Carta costituzionale conseguente alla mutazione stessa dei contesti fattuali (in particolare a seguito dell'incremento dell'azione del terrorismo internazionale<sup>120</sup>), da cui

*bilanciamento costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 451-484; C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche di sicurezza*, Cedam, Padova 2012; A. D'ALOIA, *La sicurezza tra i diritti*, in AA. VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, pp. 1091-1115; E. CASTORINA, *Diritto alla sicurezza, riserva di legge e principio di proporzionalità: le premesse per una "democrazia europea"*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», n. 2, 2003, pp. 301-338; G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in «Rivista AIC», n. 4, 2019, pp. 65-84, spec. p. 73 ss.; N. ZANON, *Un diritto fondamentale alla sicurezza?*, in «Diritto penale e processo», n. 11, 2019, pp. 1555-1557.

<sup>118</sup> Cfr. A. D'ALOIA, *La sicurezza tra i diritti*, cit., p. 1092. In senso analogo anche G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in AA. VV., *Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*, Atti del XVIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Bari 17-18 ottobre 2003, Cedam, Padova 2007, p. 56 ss.; T.E. FROSINI, *Diritto alla sicurezza e tutela delle libertà: un crinale sottile che esalta le democrazie*, in «Guida al diritto», n. 32, 2005, spec. pp. 5-6; A. CASU, *Democrazia e sicurezza*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005; G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, cit., p. 285, secondo cui «il nuovo secolo si apre con una forte domanda di sicurezza, nel suo significato complessivo, da parte dei cittadini».

<sup>119</sup> P. TORRETTA, *"Diritto alla sicurezza" e (altri) diritti di libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, cit., spec. p. 452 e p. 460.

<sup>120</sup> In questo senso A. D'ALOIA, *La sicurezza tra i diritti*, cit., p. 1101. Si tratta di una lettura assai criticabile, in quanto a seguito del fenomeno terroristico recente non sarebbe emersa una dimensione della sicurezza come diritto costituzionale individuale, bensì, come correttamente osserva T. FENUCCI, *Quanto spazio c'è per un diritto individuale alla sicurezza nell'ordinamento costituzionale italiano? Brevi osservazioni*, in «Federalismi.it», n. 22, 2015, pp. 1-12, spec. p. 8 (e *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici), una significativa limitazione dei tradizionali diritti costituzionali di libertà degli individui. È infatti emerso il rischio che le misure emergenziali di contrasto al terrorismo favoriscano, oltre alla limitazione delle garanzie e dei diritti fondamentali, anche «un ampliamento delle funzioni svolte dai poteri pubblici o una concentrazione delle medesime in un unico organo o in un numero limitato di centri di potere», con rischi per la tenuta stessa del sistema democratico.



si dovrebbe giungere – in un’ottica di “normalizzazione dell’emergenza” – a riconoscere tra i diritti fondamentali il diritto alla sicurezza non solo come diritto dello Stato nei rapporti internazionali e interni, ma in special modo come diritto dei cittadini; in questo senso sarebbe «il bisogno di sicurezza, che si impone nella società odierna [...] come diritto fondamentale, quale condizione “per l’esercizio delle libertà e per la riduzione delle diseguaglianze”»<sup>121</sup>.

Tornando all’identificazione del diritto alla sicurezza, molti autori richiamano – a sostegno di questa ipotesi – sia diverse Carte e Costituzioni storiche, sia Carte costituzionali, legislazioni e giurisprudenze straniere, nonché Carte internazionali.

Sotto il primo profilo si pensi alle Dichiarazioni dei diritti delle Costituzioni delle ex colonie inglesi (così il *Bill of Rights* della Virginia del 1776 dove si fa riferimento al diritto di «perseguire e ottenere felicità e sicurezza» (sez. I), nonché le Carte dei diritti della Pennsylvania del 1776 (art. V) e del Massachusetts del 1780 (art. VII)<sup>122</sup> o alla stessa Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti del 1776 che riprende il binomio tra felicità e sicurezza<sup>123</sup>, o ancora alla Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 il cui art. 2 identificava tra i diritti naturali ed imprescrittibili dell’uomo «la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all’oppressione», fungendo da modello per la Costituzione francese del 1793 (art. 2), per la Costituzione di Bologna del 1796 (art.1), per la Costituzione cisalpina del 1797 (art. 1) e per la Costituzione della Repubblica romana del 1798 (art. 1)<sup>124</sup>.

Il diritto alla sicurezza sarebbe, secondo questi autori, un valore forte del costituzionalismo in quanto presente in documenti costituzionali sia storici come quelli

<sup>121</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide della democrazia*, Il Mulino, Bologna 2004, spec. p. 262.

<sup>122</sup> S. RAIMONDI, *Per l’affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, cit., p. 749.

<sup>123</sup> Si legge nel Preambolo della Dichiarazione del 4 luglio 1776: «Noi riteniamo che sono per se stesse evidenti queste verità: che tutti gli uomini sono creati eguali; che essi sono dal Creatore dotati di certi inalienabili diritti, che tra questi diritti sono la Vita, la Libertà, e il perseguimento della Felicità; che per garantire questi diritti sono istituiti tra gli uomini governi che derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati; che ogni qualvolta una qualsiasi forma di governo tende a negare questi fini, il popolo ha diritto di mutarla o abolirla e di istituire un nuovo governo fondato su tali principi e di organizzarne i poteri nella forma che sembri al popolo meglio atta a procurare la sua Sicurezza e la sua Felicità».

<sup>124</sup> G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, cit., p. 33.



appena menzionati – i quali sarebbero «sintomatici di una tradizione»<sup>125</sup> – sia attuali come l'art 27 della Costituzione del Portogallo del 1976<sup>126</sup> e l'art. 17 della Costituzione spagnola del 1978 (dove si fa menzione di un «diritto alla libertà e alla sicurezza», sul modello sempre della Dichiarazione francese del 1789), ovvero a fonti internazionali come l'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 («Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona»), il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 o, sul versante eurounitario, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950<sup>127</sup> e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000<sup>128</sup>, nonché, infine, a fonti di rango legislativo (su tutti la legislazione francese<sup>129</sup>), ovvero a una certa dottrina, come quella tedesca del *Rechtssicherheit*<sup>130</sup>.

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> E prima l'art. 3 della Costituzione portoghese del 1911 secondo il quale «[l]a Costituzione garantisce ai Portoghesi e agli stranieri residenti nel paese l'inviolabilità dei diritti concernenti la libertà, la sicurezza individuale e la proprietà [...]».

<sup>127</sup> In particolare, art. 5, primo comma, laddove si prevede che «[o]gni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza», nonché agli artt. 8 e ss. dove la sicurezza pubblica viene richiamata come limite ad altri diritti (al rispetto della vita privata e familiare, alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, alla libertà di espressione, ecc.).

<sup>128</sup> In particolare, art. 6 secondo cui «[o]gni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza». Sul punto v. almeno C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà*, cit., p. 67 ss.

<sup>129</sup> Si menzionano soprattutto l'art. 1 della legge n. 1995-73 del 21 gennaio 1995, poi confermato dalla legge n. 2001-1062 del 15 novembre 2001 e il *Code de la sécurité intérieure* del 2012, laddove si afferma che «[l]a sicurezza è un diritto fondamentale e una delle condizioni di esercizio delle libertà individuali e collettive». A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 185, ha osservato come non solo tale disposizione risulta assai problematica nel momento in cui «funzionalizza i diritti di libertà alla pubblica sicurezza» (per il fatto che la sicurezza ovvero l'ordine pubblico diverrebbero il presupposto di legittimità per l'esercizio dei diritti costituzionali, e in senso contrario a tale «funzionalizzazione» v. almeno C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit., p. 37 ss., nonché quanto detto *supra* a proposito di ordine pubblico e art. 21 Cost.), ma anche come la stessa dottrina francese abbia sostenuto che si tratta di una disposizione «puramente illusoria» in quanto tale «diritto» non sarebbe «consacrato da una norma «superlegislativa» e non presenterebbe «i caratteri del diritto soggettivo» (v. più approfonditamente *infra*).

<sup>130</sup> Tale dottrina, sebbene richiamata con riguardo al «diritto alla sicurezza», fa piuttosto riferimento alla «sicurezza giuridica» (in generale sul punto v. almeno R. BIN, *Il diritto alla sicurezza giuridica come*



A fronte di questo profluvio di documenti, specialmente costituzionali, un'attenta analisi può condurre alla diversa conclusione negativa circa una loro effettiva attinenza a sostegno di un presunto diritto alla sicurezza<sup>131</sup>.

Innanzitutto, con riferimento alla Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti (e similmente ai coevi *Bill of Rights* di alcuni degli Stati membri) è possibile osservare come il diritto che viene enunciato sia riferito, nel testo originale, a «*Safety and Happiness*», vale a dire alla *safety* e non già alla *security* alla quale la Dichiarazione rimanda in altri punti e a cui si sarebbe dovuto fare riferimento ai fini di una precisa individuazione di un diritto alla sicurezza. Una più precisa perimetrazione del concetto di *safety* – in effetti piuttosto ampio nel suo contenuto semantico, di natura “statica”, che va ben oltre la sola incolumità fisica – può venire dal confronto con quello analogo di *safety of the People* (nella versione latina si parla di *salus populi*) enunciato da Hobbes nel Leviatano, laddove egli sostiene che «[l]’ufficio del sovrano (sia un monarca o un’assemblea) consiste nel fine per il quale gli è stato affidato il potere sovrano, quello, cioè, di procurare la *sicurezza del popolo* [...]. Ma con sicurezza non si vuol dire qui una nuda preservazione ma anche tutte le altre soddisfazioni della vita che ogni uomo acquisirà a se stesso con una industria legittima, senza pericolo o nocimento per lo stato»<sup>132</sup>.

*diritto fondamentale*, in «Federalismi.it», n. 17, 2018, pp. 1-16) intesa come certezza del diritto e corretta applicazione dello stesso, implicando ciò, secondo A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant’anni dopo*, cit., pp. 186-187, «l’osservanza della gerarchia delle norme e quindi il non-stravolgimento, da parte dello stesso legislatore, del sistema costituzionale delle fonti». Sul punto nella dottrina tedesca v. almeno P. BADURA, *Staatsrecht*, Beck, München 1996, 2° ed., p. 270 ss.; E. DENNINGER, *Menschenrechte und Grundgesetz. Zwei Essays* (1994), trad. it., *Diritti dell’uomo e legge fondamentale*, Giappichelli, Torino 1998, spec. p. 77; ID., *Staatsrecht*, vol. I, Reinbeck bei Rowohlt, Hamburg 1973, p. 107 ss. Nella dottrina italiana v. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, p. 85 ss.

<sup>131</sup> A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant’anni dopo*, cit., p. 181 ss.

<sup>132</sup> T. HOBBS, *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil* (1651), trad. it., *Leviatano*, Rizzoli, Milano 2011, p. 355. Analogamente ID., *Elementorum philosophiae. Sectio tertia. De cive* (1642), trad. it., *De cive. Elementi filosofici sul cittadino*, TEA, Torino 1994, XIII, par. 6, pp. 251-252, laddove egli sostiene che «[i] governanti non possono contribuire meglio alla felicità dei sudditi che dando loro la possibilità di fruire dei prodotti del loro lavoro, sicuri dalle guerre e dalle lotte civili»; sulla rilevanza dello Stato, X, par. 1, p. 209, laddove si afferma che «fuori dello Stato



Da ciò potrebbe dedursi, anche in ragione del contesto storico e giuridico, che si tratti di una nozione di *safety* riferibile alla sicurezza dei diritti, anche futuri, rispetto alla loro garanzia da violazioni e limitazioni arbitrarie, parimenti valida sia per il contesto inglese sia per quello statunitense di un secolo successivo<sup>133</sup>.

Analogamente, ma con riguardo all'art. 2 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 (e, di conseguenza, ai testi che ad esso si sono ispirati), è possibile sostenere che il concetto di sicurezza qui presente è riferibile non già alla *sécurité*, bensì alla *sûreté* e quindi concernente, secondo la dottrina francese<sup>134</sup>, una dimensione di sicurezza della libertà personale individuale, nonché come sicurezza dei preesistenti diritti ovvero come garanzia dei diritti (*ex art.*

è il dominio delle passioni, la guerra, la paura, la povertà, l'incuria, l'isolamento, la barbarie, l'ignoranza, la bestialità. Nello Stato è il dominio della ragione, la pace, la sicurezza, la ricchezza, la decenza, la socievolezza, la raffinatezza, la scienza, la benevolenza».

<sup>133</sup> Cfr. A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 182, il quale richiama l'art. III della *Petition of Rights* del 1628 («*And whereas also by the statute called "The Great Charter of the Liberties of England", it is declared and enacted, that no freeman may be taken or imprisoned or be disseised of his freehold or liberties, or his free custom, or be outlawed or exiled, or in any matter destroyed, but by the lawful judgement of his peers, or by the law of the land [...]*»), nonché i successivi *Star Chamber Abolition Act* del 1641, *Habeas Corpus Amendment Act* del 1679 e *Bill of Rights* del 1689.

<sup>134</sup> C. DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), trad. it., *Lo spirito delle leggi*, UTET, Torino 1952, parte I, libro XII, cap. 2, laddove afferma che «[l]a libertà politica, invece, consiste nella sicurezza, o almeno nell'opinione che si ha della propria sicurezza. Questa sicurezza non è mai tanto aggredita come nelle accuse pubbliche o private. È dunque dalla bontà delle leggi penali che dipende principalmente la libertà del cittadino».

In Francia nonostante un certo approccio del legislatore (la formula «*la sécurité est un droit fondamental*» compare nell'art. 1 della legge n. 73 del 21 gennaio 1995, nell'art. 1 della legge sulla «sicurezza quotidiana» n. 1062 del 15 novembre 2011, nell'art. 1 della legge n. 239 del 18 marzo 2003) la dottrina maggioritaria nega l'esistenza di un diritto fondamentale alla sicurezza; v. G. BURDEAU, *Les libertés publiques*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1972, 4° ed., p. 129 ss. (secondo cui la «*sûreté personnelle*» si identifica con la garanzia dell'individuo da arresti, detenzioni e pene arbitrarie); P. JOURDAIN, *Existe-t-il un droit subjectif à la sécurité?*, in M. NICOD (cur.), *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens?*, Presses de l'Université Toulouse, Toulouse 2008, pp. 77-83, spec. P. 83; D. TRUCHET, *L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public: la question d'un droit à la sécurité*, in M.-J. REDOR (cur.), *L'ordre public: ordre public ou ordres publics? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles 2001, pp. 299-316, spec. p. 310 ss.; M.-A. GRANGER, *Existe-t-il un "droit fondamentale à la sécurité"?*, in «*Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*», n. 2, 2009, pp. 273-296.



16 della Dichiarazione del 1789)<sup>135</sup>, vale a dire sia come protezione di beni e persone contro gli abusi del potere monarchico, sia come sicurezza giuridica o dei rapporti giuridici<sup>136</sup>.

Siamo quindi di fronte non già ad un diritto individuale alla sicurezza, quanto ad una concezione di sicurezza come presupposto e garanzia con riguardo agli altri diritti, specialmente quelli riferibili alla libertà personale<sup>137</sup>, essendo appunto in questo senso che devono essere interpretati i vari riferimenti alla sicurezza presenti, ad esempio, ai richiamati artt. 17 della Costituzione spagnola<sup>138</sup> e 27 della Costituzione portoghese, nonché, con la stessa formula di diritto «alla libertà e alla sicurezza», negli artt. 5 della CEDU e 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>139</sup>.

<sup>135</sup> A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 184.

<sup>136</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., p. 109; ID., *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 74, e sul punto i rimandi a F. LUCHAIRE, *La sûreté: droit de l'Homme ou sabre de M. Prud'homme?*, in «Revue du Droit Public», 1989, p. 610; E. DENNINGER, *Cinque tesi sull'architettura della sicurezza, in particolare dopo l'11 settembre 2001*, in V. BALDINI (a cura di), *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, Università di Cassino, Cassino 2005, p. 38.

<sup>137</sup> A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 183, laddove si osserva come tale identificazione con la sicurezza della libertà personale sia stata positivizzata nel IV emendamento della Costituzione degli Stati Uniti (1791) il quale prevede «[t]he right of the people to be secure in their persons, houses, paper, and effects, against unreasonable searches and seizure, shall not be violated».

M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 74, osserva che l'approccio prevalente nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale in Francia considera la «*sûreté*» in maniera restrittiva, come una sorta di principio dell'*habeas corpus* con riferimento ad alcune libertà, su tutte quella di circolazione, e alla garanzia da perquisizioni, arresti e detenzioni arbitri (cfr. M.-A. GRANGER, *Existe-t-il un «droit fondamentale à la sécurité»?*, cit., p. 6 ss.)

<sup>138</sup> L'art. 17 della Costituzione spagnola del 1978, relativo alla libertà personale, prevede sia la *libertad* sia la *seguridad*, intendendo con quest'ultima qualcosa di analogo alla *sûreté* francese, vale a dire come sicurezza della persona e garanzia di limitazioni arbitrarie sulla libertà personale (cfr. per esempio Trib. Const. Esp., sent. n. 126 del 1987, laddove si sostiene che «*el derecho que consagra el artículo 17 es un derecho a la seguridad personal y por consiguiente a la ausencia de perturbaciones procedentes de medidas de detención o de otras similares, que puedan restringir la libertad personal o ponerla en peligro*»).

<sup>139</sup> A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 183. La dottrina sembra concordare sul fatto che libertà e sicurezza debbano considerarsi come una «endiadi, o una «nozione monolitica», nella quale il concetto di sicurezza non rivestirebbe contenuto autonomo, ma ausiliario rispetto alla garanzia



Muovendo poi alle perplessità che suscita l'identificazione di un tale "diritto alla sicurezza" – tornato recentemente all'attenzione non solo della dottrina, che già a lungo se ne era occupata, ma anche delle istituzioni<sup>140</sup> – è da osservarsi come questo pone seri problemi sia di perimetrazione dello stesso, sia di compatibilità costituzionale.

Dal primo punto di vista può osservarsi una certa indeterminatezza nell'identificare concretamente la struttura di tale supposto diritto, in particolare da parte di coloro che lo individuano come «valore superprimario», cioè come diritto costituzionale individuale dei cittadini che tuttavia «non si presta ad un bilanciamento secondo i canoni tradizionali»<sup>141</sup>.

ivi offerta alla libertà fisica, nel classico significato di libertà dagli arresti, ulteriormente specificato dai commi successivi ove si fa esclusivo riferimento alla privazione della libertà» (cfr. L. DURST, *Introduzione al ruolo della «sicurezza» nel sistema dei diritti costituzionali*, Aracne editrice, Roma 2019, spec. p. 189). Sul punto v. anche A. BERNARDI, *Il proteiforme concetto di sicurezza: riflessi in ambito penale*, in L. DESANTI, P. FERRETTI, A.D. MANFREDINI (a cura di), *Per il 70. compleanno di Pierpaolo Zamorani*, Giuffrè, Milano 2009, pp. 1-19, spec. p. 11; S. RAIMONDI, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, cit., p. 751; F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Cedam, Padova 2007, p. 14 ss.; M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 74-75, secondo cui l'art. 5 della CEDU «prevede che tutti gli uomini hanno diritto alla libertà e alla sicurezza, traduzione moderna del principio per cui nessuno può essere arbitrariamente privato della sua libertà».

<sup>140</sup> In questa direzione sembra procedere anche una recente proposta di legge costituzionale (A.C. 2954) presentata alla Camera dei Deputati il 16 marzo 2021, recante «Modifica all'articolo 101 della Costituzione, in materia di introduzione del diritto dei cittadini alla sicurezza», i cui autori evidenziano come si tratti di una modifica «ritenuta indispensabile ai fini della completezza della tutela offerta dal nostro ordinamento e del riconoscimento di un diritto fondamentale dei cittadini: il diritto alla sicurezza, all'ordine pubblico e all'incolumità». In particolare, tale proposta di legge costituzionale prevede una modifica dell'art. 101 Cost., antepoendo al primo comma il seguente: «La Repubblica tutela la sicurezza dei cittadini». Come osserva G. TROMBETTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti? Brevi riflessioni intorno a una recente proposta di legge costituzionale*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 4, 2021, pp. 159-180, spec. pp. 160-161, più che affermare un "diritto alla sicurezza" – anche perché esso non viene così configurato in maniera esplicita – tale disposizione sembra introdurre una tutela della sicurezza dei cittadini da parte della Repubblica da leggersi come «sicurezza-interesse pubblico».

<sup>141</sup> G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, cit., p. 41, secondo i quali si tratta di un «valore giuridico supremo che si rifà, oltreché alla Costituzione, al diritto naturale, alla storia, ad un sentire comune», il quale non si presta a bilanciamento, dal momento che «il diritto



Trattandosi per l'appunto, secondo tali autori, di una situazione giuridica soggettiva giustiziabile, risulta tanto più rilevante il riconoscimento della struttura materiale di tale diritto<sup>142</sup> e ugualmente discutibile il fatto che, essendo in presenza di una situazione giuridica soggettiva, si possa correttamente parlare né di un diritto individuale, né tantomeno di un «un diritto sociale costituzionalmente garantito che si collega, specificamente, al c.d. ambiente di vita personale e collettiva»<sup>143</sup>.

Infatti, nel primo caso risultano manifeste le difficoltà che emergono rispetto ad una effettiva individuazione di tale situazione giuridica soggettiva, in particolare nel momento in cui non potrebbe trattarsi di un «diritto ad esercitare arbitrariamente le proprie ragioni (artt. 392 s. c.p.) al di là, quindi, dei limiti consentiti dall'autodifesa (art. 52 c.p.)»<sup>144</sup>.

Nel secondo caso, invece, si avrebbe un «preteso diritto a prestazioni positive della polizia e dei carabinieri a semplice richiesta del cittadino, senza alcun

alla sicurezza se entra in bilanciamento non è più tale, cioè non è più un diritto pieno»; insomma, «la sicurezza bilanciata è una non sicurezza». Secondo gli AA., p. 34, nei giudizi di legittimità costituzionale, laddove si verificasse un contrasto tra libertà e sicurezza, non si dovrebbe avere alcuna forma di bilanciamento in quanto «la sicurezza non è un fine in sé, ma piuttosto uno strumento per accrescere le libertà». *Contra* A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 187, il quale osserva, al contrario, che se «la sicurezza funziona da presupposto per l'esercizio dei diritti [...], essa li condiziona e quindi non ne accresce affatto le potenzialità. Deve però aggiungersi che i discorsi sulla possibilità di effettuare bilanciamenti tra libertà e sicurezza, se svolti in astratto, hanno scarso significato pratico sia che si privilegi la sicurezza o la libertà».

<sup>142</sup> *Ivi*, pp. 187-188. Per ulteriori critiche alla struttura del diritto alla sicurezza v. almeno P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, cit., p. 148.

<sup>143</sup> In questi termini G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, cit., p. 31 ss. Analogamente anche S. RAIMONDI, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, cit., p. 756; E. CASTORINA, *Diritto alla sicurezza, riserva di legge e principio di proporzionalità: le premesse per una "democrazia europea"*, cit., p. 308 ss., il quale parla di un possibile diritto sociale alla sicurezza con riguardo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>144</sup> A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, cit., p. 1; ID., *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 188.



marginale di discrezionalità da parte delle forze dell'ordine»<sup>145</sup>, il quale inoltre pone un ulteriore rilevante problema che è quella della effettiva «esigibilità giudiziale delle prestazioni positive da parte dello Stato»<sup>146</sup>.

Tuttavia, anche adottando la prospettiva di chi ritiene che la giustiziabilità non sia un elemento strettamente necessario quanto alla qualificazione di un diritto come fondamentale, laddove invece si dovrebbe «guardare al complesso degli strumenti, non solo giurisdizionali, di attuazione e concretizzazione di quel diritto»<sup>147</sup>,

<sup>145</sup> ID., *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, cit., p. 1. Secondo G. TROMBETTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti? Brevi riflessioni intorno a una recente proposta di legge costituzionale*, cit., pp. 178-179, si avrebbe «uno scambio protezione/obbedienza di carattere contrattualistico-hobbesiano. Il cittadino si spoglierebbe delle prerogative di autodifesa, conferendo allo Stato il monopolio della forza legittima; ne otterrebbe, in cambio, un diritto alla sicurezza, a vocazione pretensiva nei confronti dello Stato» (sul punto, v. N. ZANON, *Un diritto fondamentale alla sicurezza?*, cit., p. 1556, il quale richiama il pensiero hobbesiano e immagina il diritto alla sicurezza come corrispettivo dell'obbligazione politica contrattualistica). Tuttavia, osserva sempre G. TROMBETTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti*, cit., pp. 178-179, tale costruzione risulta più adeguata a un contesto assolutistico che non allo Stato democratico di diritto, dove diversamente «la sicurezza diviene uno dei compiti dello Stato-persona, ma anche dello Stato-comunità, quale condizione di esistenza del gruppo sociale, cui l'interesse collettivo fa capo nel suo complesso».

<sup>146</sup> A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., pp. 188-189, il quale nota come è evidente che un diritto dei cittadini alla sicurezza come «diritto a prestazioni positive da parte dello Stato – e cioè l'immediato apprestamento delle misure di sicurezza da parte dei pubblici poteri, dietro semplice richiesta del privato – renderebbe paradossalmente doveroso (*ad nutum!*) l'intervento, anche preventivo, dell'autorità di polizia, senza quindi che questa possa esercitare la benché minima discrezionalità sui modi e sui tempi degli interventi a tutela della sicurezza collettiva». A tal proposito si richiama l'ord. n. 187 del 2001, dove la Corte costituzionale ha ritenuto contraddittoria la tesi del giudice a quo, il quale aveva ravvisato tra i diritti inviolabili dell'uomo *ex art. 2 Cost.* un diritto «a vedere protetta la propria sicurezza dalla commissione di fatti puniti come reato» mediante interventi dell'autorità giudiziaria limitativa dell'altrui libertà personale», affermando invece che «spetta esclusivamente alla discrezionalità del legislatore determinare, nel rispetto del principio della riserva di legge stabilito dall'art. 13 comma 2 Cost., i casi in cui il giudice può disporre restrizioni della libertà personale, ed è pure riservata alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei casi eccezionali di necessità ed urgenza in cui possono essere adottati provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale ai sensi dell'art. 13 comma 3 Cost.».

<sup>147</sup> A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in ID. (a cura di), *Diritti e Costituzione*, cit., XXI, nt. 55, che a sua volta richiama G. ROLLA, *Le prospettive dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali*, in «Quaderni



resta ad ogni modo il tema dell'inopportunità di sostenere l'esistenza, attraverso un processo di soggettivizzazione, di un diritto individuale alla sicurezza.

Invero, la configurazione di un tale diritto fondamentale alla sicurezza non solo risulta essere più «una procura in bianco affidata allo Stato per ogni possibile intervento sulla libertà che non un “autentico” diritto fondamentale»<sup>148</sup>, bensì non sarebbe «altro che il risultato di una costruzione costituzionale falsa o perversa»; nel primo caso, infatti, essa risulta “superflua” se assume il significato di «legittima domanda di sicurezza di tutti i diritti da parte di tutti i soggetti» (dovendosi, tra l'altro, parlare non già di diritto alla sicurezza, quanto di «sicurezza dei diritti» (v. *infra*) ovvero di «diritto ai diritti»<sup>149</sup>). Diversamente la costruzione sarebbe ideologica in quanto attinente alla «selezione di alcuni diritti di gruppi privilegiati e una priorità di azione per l'apparato amministrativo e giudiziale a loro vantaggio, e, allo stesso tempo, limitazioni per i diritti fondamentali riconosciuti nella costituzione e nelle convenzioni internazionali»<sup>150</sup>.

Questo approccio non solo si mostra “ideologico”, nel momento in cui attraverso una «amministrazione dei diritti fondamentali a vantaggio di cittadini “rispettabili” e garantiti e ai costi degli esclusi» contribuiscono a determinare «una riduzione della sicurezza giuridica che, allo stesso tempo, alimenta il sentimento di insicurezza nell'opinione pubblica e trae alimento da esso»<sup>151</sup>, ma risulta anche “perverso” proprio laddove persegue una strategia di conservazione che legittima

costituzionali», 1997, p. 432 ss.; sul punto concorda anche A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova 2002, 2° ed., p. 145, nt. 90 *bis*, dove si sostiene che «la difesa della forma di Stato non passa necessariamente per il tramite delle aule giudiziarie e della Corte costituzionale».

<sup>148</sup> E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, cit., p. 38, il quale in particolare critica J. ISENSEE, *Das Grundrecht auf Sicherheit* (1983), trad. it., *Il diritto fondamentale alla sicurezza. A proposito dei doveri di protezione dello stato liberale di diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017.

<sup>149</sup> Cfr. A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. ANASTASIA, M. PALMA (a cura di), *La bilancia e la misura. Giustizia sicurezza riforme*, Franco Angeli, Milano 2001, pp. 19-36, spec. p. 21, il quale a tal proposito richiama U.K. PREUSS, *Revolution, Fortschritt und Verfassung*, Fischer Wissenschaft, Frankfurt am Main 1994, spec. p. 136, quanto al “diritto umano ai diritti civili”; sul punto v. anche S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012.

<sup>150</sup> A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., p. 21.

<sup>151</sup> *Ibid.*



Saggi

«le attuali tendenze verso una *società del controllo* e un *diritto dell'esclusione* condizionate da effetti perversi della globalizzazione neoliberale dell'economia», anziché correggerle sulla base del presupposto che le politiche di sicurezza non dovrebbero limitarsi ad una lotta contro la criminalità (che spesso altro non è che una lotta contro gli esclusi), ma spingersi ad intervenire contro l'esclusione sociale, come previsto dall'art. 3, secondo comma, Cost.<sup>152</sup>.

In altri termini, se garantire la sicurezza in senso oggettivo come “sicurezza dei diritti” risulta essere un obiettivo costituzionalmente prescritto, diversamente il rafforzamento della percezione di sicurezza intesa soggettivamente come “diritto alla sicurezza” è più limitatamente «il frutto di scelte discrezionali che devono trovare, di volta in volta, precisi ancoraggi costituzionali, al fine di giustificare limitazioni al libero dispiegarsi dei diritti fondamentali in un contesto che [...] ne impone una lettura restrittiva»<sup>153</sup>.

A tal proposito chi in dottrina si è interrogato sulla possibilità che il soddisfacimento del bene sicurezza, soggettivamente inteso, possa comprimere la tutela di particolari beni che godono di protezione costituzionale, pertanto subordinando il bilanciamento tra questi al rafforzamento della percezione soggettiva della sicurezza, è giunto alla conclusione che tale supposto rapporto di soggezione – delineato dai sostenitori del diritto alla sicurezza – sia da invertire, vale a dire che «la percezione soggettiva della sicurezza è un bene residuale rispetto ai beni costituzionalmente garantiti», sicché solamente «una volta eliminato il più ampio rischio di eventi indesiderati attraverso il soddisfacimento dei beni costituzionali possono essere disposti gli strumenti di protezione dal rischio residuo che attiene alla dimensione soggettiva della sicurezza»<sup>154</sup>. Insomma, il diritto alla sicurezza, in questa prospettiva, non può essere qualificato come un bisogno primario<sup>155</sup>,

<sup>152</sup> *Ivi*, p. 21 e 23.

<sup>153</sup> M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in «Democrazia e sicurezza», n. 2, 2013, pp. 1-12, spec. 2-3.

<sup>154</sup> M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., pp. 6-7.

<sup>155</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., p. 23 ss.; A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., p. 19, secondo il quale la sicurezza è «bisogno umano» e «funzione generale del sistema giuridico», ma si tratta di un «bisogno secondario, rispetto al sistema dei diritti è



senz'altro idoneo a entrare nel gioco del bilanciamento con i diritti fondamentali<sup>156</sup>, senza con ciò tuttavia in alcun modo voler respingere che la sicurezza – come visto in precedenza – possa fungere da limite per alcuni diritti fondamentali (artt. 13, commi 2 e 3, 14, commi 2 e 3, 16, 17, comma 3, 41 Cost.)<sup>157</sup>, dal momento che in questo caso a venire in rilievo è la sicurezza intesa come esigenza di pubblico interesse<sup>158</sup> o meglio come «interesse obiettivo dello Stato, dell'ordinamento o della collettività nel suo complesso»<sup>159</sup>.

un diritto secondario», per cui «il bisogno di sicurezza è accessorio (e in questo senso “secondario”) rispetto a tutti gli altri bisogni».

A chi come P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., p. 143, sostiene che si avverta da decenni «una dilatazione del bisogno di sicurezza, perché esso investe settori svariati come, ad esempio, quelli della medicina, dell'economia, dell'ambiente, della protezione della sfera privata», risponde chi, come A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 191, ritiene che, sebbene un adeguato funzionamento di tali settori determini la sicurezza dei cittadini tanto che si è parlato anche di «costituzionalismo dei bisogni» (S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 94), non bisogna sottacere che una tale forma di sicurezza è cosa totalmente diversa dalla sicurezza pubblica intesa come aspetto soggettivo dell'ordine pubblico.

<sup>156</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., pp. 2-3. Sul tema del bilanciamento tra sicurezza e principi costituzionali v. T. FENUCCI, *Quanto spazio c'è per un diritto individuale alla sicurezza nell'ordinamento costituzionale italiano? Brevi osservazioni*, cit., p. 5 ss.; cfr. inoltre quella vasta dottrina secondo cui risulta doveroso un bilanciamento tra sicurezza e libertà costituzionali al fine di evitare che la tutela della prima comprometta l'esercizio dei secondi, dal momento che «il prezzo della sicurezza non può essere pagato in termini di (riduzione delle) libertà» (P. TORRETTA, *“Diritto alla sicurezza” e (altri) diritti di libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, cit., p. 483); G. DE VERGOTTINI, *Il bilanciamento fra sicurezza e libertà civili nella stagione del terrorismo*, in AA. VV., *Sicurezza: le nuove frontiere*, Franco Angeli, Milano 2005, pp. 106-126, spec. 107; ID., *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, cit., spec. p. 51 e p. 59; P.A. CAPOTOSTI, *Le politiche della sicurezza: i nuovi equilibri tra Parlamento e governo*, in AA. VV., *Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*, cit., spec. p. 90; C. BASSU, *Le risposte democratiche all'emergenza terrorismo. Il giusto equilibrio tra tutela della pubblica sicurezza e garanzia dei diritti individuali: chimera od obiettivo raggiungibile?*, in «Quaderni regionali», n. 2, 2009, spec. p. 664 ss.; D. NOCILLA, *Libertà* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Giuffrè, Milano 2006, spec. p. 3505.

<sup>157</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., p. 23 ss.; ID., *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., pp. 2-3.

<sup>158</sup> ID., *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 41.

<sup>159</sup> M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova 1983, p. 194.



La Costituzione, infatti, non assicura una dimensione “psicologica” della sicurezza del singolo cittadino, ma protegge alcuni beni costituzionali da cui può derivare, in maniera però indiretta, una percezione individuale di sicurezza<sup>160</sup>; ciò a maggior ragione se si considera che la Costituzione – nel riferirsi alla sicurezza, espressamente o attraverso formule in qualche modo evocative – assume una prospettiva di sicurezza non già in una veste individuale<sup>161</sup>, bensì come “sicurezza pubblica” a tutela della quale si prevede la possibilità di interventi preventivi limitativi di alcuni diritti di libertà costituzionalmente garantiti (e si pensi, di nuovo, agli artt. 13, secondo e terzo comma, 14, secondo e terzo comma, 16, primo comma, 17, primo e terzo comma, e 117, secondo comma, lett. d) e h), Cost.)<sup>162</sup>.

<sup>160</sup> A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 190.

<sup>161</sup> Le ricadute individualistiche di un diritto alla sicurezza sono ben evidenziate in dottrina da A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., p. 21 ss., nonché da A. CERETTI, R. CORNELLI, *Oltre la paura. Affrontare il tema della sicurezza in modo democratico*, Feltrinelli, Milano 2018, pp. 46-47, laddove si sostiene che «la rivendicazione del diritto individuale alla sicurezza porta inevitabilmente a una perdita della concezione della sicurezza come bene comune, vale a dire connessa a quel difficile e sempre dinamico equilibrio tra libertà e uguaglianza che l'ordinamento democratico cerca di definire. La sicurezza parcellizzata e individualizzata, non riconosce la necessità di un ordine condiviso e genera paura: quella paura che sorge dalla consapevolezza che l'affermazione del diritto assoluto a tutto di ciascuno comporta la diffusione di una violenza insensata e non governabile».

<sup>162</sup> A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., pp. 190-191. Secondo T.F. GIUPPONI, “*Sicurezza urbana*” e ordinamento costituzionale, cit., pp. 63-64, «la consapevolezza della necessità di tutelare anche esigenze più generali di sicurezza collettiva ha comunque portato al mantenimento di un'area di intervento diretto dell'autorità di pubblica sicurezza, in ogni caso riconducibile, però, o a casi eccezionali di necessità e urgenza (salva convalida successiva dell'autorità giudiziaria), o ad ipotesi di tutela di specifici interessi pubblici (quali, appunto, la sanità, la sicurezza o l'incolumità pubblica)». Le varie “dimensioni” costituzionali della sicurezza «rappresentano tutte un complesso bene di rilievo costituzionale, che mira, infine, alla tutela della persona non solo come individuo, ma anche nelle sue relazioni sociali, e, di conseguenza, anche delle specifiche fattispecie di libertà espressamente codificate dalla nostra Carta fondamentale. Che, poi, rispetto a tale complessa dimensione costituzionale della sicurezza si manifesti, dal punto di vista meramente soggettivo, un'aspettativa o un'aspirazione di tutela da parte di singoli individui, in nulla incide sulla complessa definizione dello statuto costituzionale del bene sicurezza, che non sembra poter essere monoliticamente attratta alla figura del diritto soggettivo». Secondo l'A., pp. 57-58, la Costituzione italiana «rappresenta una sintesi efficace delle due dimensioni



In definitiva, alla luce delle considerazioni che precedono e del quadro costituzionale, risulta da privilegiare un “diritto alla sicurezza” concepito non tanto come situazione giuridica soggettiva a vantaggio del singolo, ma come “sicurezza dei diritti”<sup>163</sup>, e quindi sostanzialmente nella forma di una politica orientata a realizzazione la «libertà dal bisogno» e, quindi, non più circoscritta alla mera «protezione ma proiettata anche verso la promozione delle situazioni giuridiche soggettive affermate nelle Carte costituzionali»<sup>164</sup>. La sicurezza quindi si traduce «primariamente in una istanza di realizzazione di una società che consenta l’espressione delle potenzialità di sviluppo degli individui. Al volto “repressivo” della sicurezza si affianca una sembianza “promozionale”, che trova traduzioni importanti nelle Costituzioni contemporanee, nel segno della rimozione degli ostacoli che si frappongono all’effettivo godimento dei diritti»<sup>165</sup>. Si tratta di dare

della sicurezza. Se, infatti, l’art. 2 Cost. afferma il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell’uomo, in un’ottica non priva di suggestioni giusnaturalistiche, richiede allo stesso tempo anche l’adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale, configurando la presenza di interessi collettivi posti a fondamento di determinate prestazioni individuali. Se, al comma 1, il successivo art. 3 Cost. riconosce l’eguaglianza formale tra tutti i cittadini, al comma 2 prevede la promozione dell’eguale libertà nei diritti attraverso l’eliminazione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Dunque, una visione che mette al centro non tanto l’individuo inteso come essere a sé stante, isolato dal contesto sociale di riferimento, ma la persona umana nelle sue relazioni sociali, centro di imputazione di diritti e di doveri; e una garanzia non solo della sicurezza da potenziali intrusioni nell’ambito di sfere individuali di libertà, ma anche della sicurezza di poter esprimere in pieno la propria personalità, attraverso il patrimonio costituzionale dei diritti fondamentali e nell’ambito del (e non prescindendo dal) contesto sociale di riferimento».

<sup>163</sup> Così, tra gli altri, M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 18 ss.; ID., *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., p. 2 ss.; T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, cit., *passim*; A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., p. 22.

<sup>164</sup> M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 18-19; sul punto v. anche A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., p. 19 ss.; P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., p. 133.

<sup>165</sup> M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 18-19, secondo cui il passaggio ad una forma di Stato sociale ha significato il rifiuto di una «logica repressiva rivolta al mantenimento dello *status quo ante* e dalla considerazione dei diritti come frutto di una auto-limitazione dello Stato, mera risultante dei limiti opposti ai poteri pubblici dall’ordinamento» (sul punto cfr. G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano 1967, p. 127 ss.).



Saggi

attuazione, con riferimento ai diritti fondamentali, al principio dello Stato sociale il quale – determinatosi attraverso le conquiste del costituzionalismo del secolo scorso – prevede che il singolo deve poter esercitare effettivamente e materialmente la propria libertà, la quale altrimenti avrebbe soltanto valore formale. In questo senso si richiede una prevalenza della “sicurezza dei diritti” rispetto ad un presunto “diritto alla sicurezza”; infatti «garantire lo Stato sociale significa “rendere effettivi i diritti di libertà”, assicurare “agli individui un minimo di beni materiali, senza i quali non potrebbero realizzare in pratica la loro libertà”, intesa sia come *indipendenza* sia come *autodeterminazione* o *autorealizzazione*»<sup>166</sup>.

Non bisogna tuttavia trascurare il fatto che quanto finora sostenuto si scontra inevitabilmente sia con ragioni di inadeguatezza delle risorse finanziarie, soprattutto in periodi di (frequente) crisi – tanto da parlarsi di «riserva del possibile e del ragionevole»<sup>167</sup> come vincolo per il legislatore circa l’attuazione dei diritti sociali, la quale dovrà necessariamente misurarsi e bilanciarsi con le esigenze finanziarie dello Stato<sup>168</sup> – sia, in modo particolare, con politiche di stampo neo-

<sup>166</sup> M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 75; v. inoltre i rimandi a P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, trad. it., Carocci, Roma 1993, pp. 49-50; P. CIARLO, *Sicurezza e Stato di diritto*, in V. BALDINI (a cura di), *Sicurezza e stato di diritto*, cit., p. 26, il quale osserva che «la sicurezza ha bisogno dei diritti». Sul punto v. inoltre P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., p. 144 ss., il quale sostiene che attualmente non basta più riflettere «solo in termini di reazione contro concrete ed attuali situazioni di pericolo», ma risulta necessario garantire «la continuità nel tempo del godimento di diritti e di aspettative future, attraverso la prevenzione dei bisogni dell’esistenza». Infine, A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant’anni dopo*, cit., p. 203, richiama il pensiero di W.I. JENNINGS, *Public order*, in «Political Quarterly», vol. 8, 1937, p. 7 ss., secondo il quale i problemi relativi ad ordine pubblico e sicurezza devono essere affrontati, prima ancora che con provvedimenti repressivi della polizia di sicurezza, attraverso «misure di sicurezza sociale ed altri servizi pubblici».

<sup>167</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, 1989, p. 30 ss.

<sup>168</sup> Cfr. F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino 1995, p. 71 ss.; secondo M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazzitotti Di Celso*, Cedam, Padova 1995, vol. II, p. 126 ss., si tratta di un «bilanciamento ineguale», in quanto la tutela dei diritti dovrebbe avere – pur nel rispetto del principio di proporzionalità – preminenza sulle esigenze finanziarie. Di diverso avviso la Corte costituzionale (v. tra le altre sentt. nn. 349 del 1985, 455 del 1990, 119 del 1991, 240 del 1994, 390 del 1995, 245 del 1997) secondo la cui giurisprudenza



liberista che, specialmente in una logica di libero mercato e globalizzazione economico-finanziaria, invece di ridurre diseguaglianze ed emarginazione sociale hanno contribuito ad acuirle<sup>169</sup>. In questo senso è riemerso il tema della “sicurezza dei diritti”, laddove «[u]no Stato che si ritira nell’adempimento, costituzionalmente imposto, del dovere di rimuovere le diseguaglianze di fatto è uno Stato che finisce per guardare alla sicurezza solo nel senso della percezione soggettiva»<sup>170</sup>, con ciò uno Stato che non potrà che adottare “politiche securitarie” secondo una logica repressiva non già legata ad un contesto emergenziale transitorio, quanto orientata «all’emarginazione del diverso e non già alla sua inclusione»<sup>171</sup>.

– a dire il vero molto criticata e che ha visto alcune eccezioni (v. sentt. nn. 80 del 2010, 223 del 2012 e 2 del 2013) – in particolare nei periodi di crisi economico-finanziaria sono ammessi interventi riduttivi, ovviamente ad esclusione della tutela dei diritti incompressibili (cfr. M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare le proprie scelte*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 3, 2017, pp. 1-41, spec. p. 4 ss.).

<sup>169</sup> M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 19.

<sup>170</sup> ID., *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., p. 4, il quale rileva come resti «il problema del “sostegno” della percezione soggettiva di un soddisfacente senso di sicurezza», un problema che può essere «razionalmente residuale», ma, come osserva M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 9, una siffatta percezione della sicurezza «può staccarsi – ed è qui il dramma – dalla percezione del *bonum* costituito dal complessivo godimento dei beni costituzionali, il cui insieme può sembrare non soddisfare quel bisogno soggettivo. Ma il realismo ci dice che la prima strada è quella solida: un popolo complessivamente consapevole del proprio patrimonio di beni pubblici costituzionalmente garantiti, ed effettivamente fruiti, non cerca capri espiatori».

<sup>171</sup> M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 19; ID., *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., p. 2.