

INTRODUZIONE

Il tema che ci si accinge ad esaminare è uno dei più scottanti nell'ambito dell'odierno dibattito politico e giuridico: la sicurezza costituisce – senza troppi giri di parole – un'esigenza primaria, innegabile ed ineludibile, che occupa i pensieri del legislatore di ogni epoca e di ogni nazione. Essa viene avvertita come tale in quanto è in maniera unanime riconosciuta come il presupposto fondamentale per una serena convivenza civile e per un pieno e prospero sviluppo della persona, nonché del sistema economico.

La ragione fondamentale che mi ha spinto ad affrontare questo argomento è proprio l'ampissima rilevanza che esso negli ultimi tempi ha assunto sui cd. "mass-media" e tra gli addetti ai lavori, oltre alla preoccupazione (fondata?) che sta attualmente suscitando nella popolazione; attenzione che, però, porta con sé una grande preoccupazione, che è quella per le possibili strumentalizzazioni cui il tema in questione può prestarsi in maniera piuttosto agevole. Infatti, la sicurezza costituisce da sempre il "campo di battaglia" tra chi, da un lato, vuole mostrare il pugno duro nei confronti dei fenomeni di delinquenza e di illiceità che angosciano il quieto vivere in comunità e chi, dall'altro, tende ad approcciarsi a tali problematiche in maniera più lungimirante, cioè attraverso interventi non solo punitivi ma anche preventivi e di reinserimento sociale.

Questa premessa può sembrare una semplice e superficiale analisi del contesto sociale e politico che ci circonda; tuttavia, non si può negare che chi aspira a diventare un tecnico del diritto debba tenere necessariamente conto della realtà in cui si trova ad operare o alla quale egli voglia approcciarsi. Il giurista (ossia, il tecnico del diritto) deve riuscire a captare le sensazioni diffuse tra coloro con cui si interfaccia e cercare di plasmarle in un'ottica più settoriale, per contribuire al progresso e all'evoluzione del diritto. Si tratta, nel nostro caso, di sensazioni di insicurezza (reale o soltanto percepita?), o meglio di paura di essere continuamente esposti al rischio di subire menomazioni dell'integrità fisica e patrimoniale, che hanno spinto spesso il legislatore ad adottare soluzioni d'emergenza non pienamente rispettose dei principi costituzionali e delle libertà individuali. Invece, l'evoluzione di cui dicevamo deve essere quanto più coerente possibile con i principi delle moderne democrazie occidentali, per rifuggire da falsi fantasmi la cui esistenza, di recente, ci viene

prospettata in maniera quasi ossessiva da parte di alcuni esponenti di spicco del dibattito pubblico.

Per queste ragioni, il modestissimo elaborato che segue mira ad analizzare le tematiche e gli istituti legati alla sicurezza nella maniera più imparziale possibile – volutamente “apartitica” si potrebbe dire -, senza tener conto delle influenze derivanti dal “bombardamento mediatico” cui siamo continuamente esposti, allo scopo di delineare una nozione proprio di sicurezza il meno evanescente possibile. Analisi che, ovviamente, non può fondarsi su di una semplice opera di consultazione del diritto positivo, ma che deve estendersi necessariamente anche al dato giurisprudenziale: anzi, si può già anticipare che, nella materia in esame il pensiero dei giudici ha avuto negli anni un peso specifico maggiore rispetto a quello assunto dall’operato del legislatore (che, ontologicamente, è influenzato dal pensiero politico e sociologico dominante nel momento storico in cui si trova ad operare). Ed è encomiabile lo sforzo dei magistrati che – seppur oscillando in alcuni frangenti storici come un pendolo tra due opposte visioni – si sono cimentati nella ricerca della definizione di una nozione che, lambendo aspetti politici e sociali, è tutt’altro che univoca.

L’analisi del tema della sicurezza, per aspirare ad essere completa, deve includere anche la trattazione dei soggetti e delle attività preposte alla sua tutela, ossia dell’attività di Polizia. Sarà questo il tema trattato nel secondo capitolo, ove si cercherà di mettere in evidenza le varie sfaccettature (soprattutto dal punto di vista amministrativo) di una nozione molto risalente e i diversi contesti in cui tale attività viene esercitata, tenendo conto del processo di cd. “decentramento amministrativo” e di valorizzazione delle autonomie locali che ha interessato il nostro Paese nei decenni successivi all’entrata in vigore della Costituzione. Decentramento che ha comportato una grossa assunzione di importanza per le realtà territoriali ed istituzionali più vicine ai cittadini: questo aspetto induce ad esaminare le diverse nozioni e le diverse tipologie di polizia in un’ottica meno “stato-centrica” e maggiormente calata nei bisogni e nei problemi dei vari contesti locali, accentuando l’importanza che in materia di sicurezza hanno di recente assunto gli Enti locali, in particolare i Comuni.

La traccia da seguire è proprio il decentramento, ossia lo spostamento delle funzioni amministrative dal centro (lo Stato) alla periferia (gli enti territoriali): questo filo rosso, che lega la nostra intera trattazione, culmina nella riforma della parte II del Titolo V della Costituzione del 2001, ed apre la strada a nuovi orizzonti in materia di tutela della sicurezza. Scopriremo una realtà nuova, nella quale accanto alle istituzioni statali

centralizzate troviamo le strutture amministrative locali quali protagoniste attive della difesa dell'ordine pubblico e della sicurezza, e nella quale alle politiche e alle strategie securitarie calate dall'alto si sostituiscono manovre concordate tra più livelli di governo. Sarà, come vedremo, una svolta di notevoli dimensioni, che comporta il ripensamento complessivo dei rapporti intercorrenti tra gli apparati centrali e le realtà decentrate: dalla valorizzazione del modulo pattizio, al ripensamento del ruolo e delle funzioni delle polizie locale, sino all'attribuzione di ampissimi poteri in materia di tutela della sicurezza ai Sindaci (precipuamente dopo la modifica dell'art. 54 t.u.e.l. nel 2008), la cui controversa vicenda proietterà i riflettori sull'altro strumento che gli Enti locali possono utilizzare al fine di gestire le vicissitudini in materia di polizia locale: i regolamenti.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI SICUREZZA.

1. Un'esigenza (dai confini incerti) propria di ogni epoca: la sicurezza, tra politica, società e Costituzione.

Il termine sicurezza deriva dal latino *sine cura* (senza preoccupazione, timore), ed esprime l'esigenza di poter vivere tranquilli innanzi ad eventuali aggressioni che potrebbero insidiare i beni o la persona¹. Sicurezza, cioè, come esigenza di ognuno di poter godere in maniera serena e piena dei diritti fondamentali e dei propri beni, al riparo da atti illegali e comportamenti incivili.

È complicato trovare un significato univoco ed esaustivo del termine sicurezza. Quel che è certo è che il concetto in esame implica, da un lato, profili relazionali, in quanto la realizzazione degli obiettivi e delle esigenze di sicurezza necessita dell'intervento coordinato di diversi soggetti istituzionali - come vedremo, Stato, Regioni, Province, Comuni, enti pubblici, società civile, associazioni; dall'altro lato, esso si connota per il suo carattere plurale, dato che ne esistono diverse tipologie, in base al tipo di pericolo e al tipo di strumento di protezione che si adotta.

La sicurezza rappresenta un'esigenza ineludibile, propria di ogni epoca storica e di ogni organizzazione civile², in quanto alla base della qualità della vita e del compiuto sviluppo della personalità. È un'esigenza talmente ineludibile che viene sancita nei più importanti atti di diritto internazionale: la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, all'art. 5, riconosce ad ogni persona il “*diritto alla sicurezza*” accanto al “*diritto alla libertà*”; l'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea prevede che “*ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza*”; infine, l'art. 6, co. 1 del Trattato sull'Unione Europea stabilisce che “*l'Unione riconosce i diritti, le libertà ed i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*”. Esaminando queste poche previsioni normative, vediamo come vi è una ineliminabile contrapposizione tra libertà e sicurezza: basti

¹ V. ITALIA, *La sicurezza urbana*, Giuffrè Editore, Milano, 2010. Sulla stessa scia si collocano A. CARNABUCI, G. DI MARTINO, *La polizia municipale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 53, secondo i quali “*il termine sicurezza è utilizzato, in generale, al fine di indicare una condizione oggettivamente caratterizzata dall'assenza di pericoli effettivi, o in cui si è, comunque, garantiti contro pericoli eventuali*”.

² “*Assicurare protezione e sicurezza è il primo problema della politica (e del diritto)*”. Così D. PULITANO', *Sicurezza e diritto penale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2009, n. 2, p. 547.

pensare al fatto che la maggior parte delle odierne democrazie occidentali hanno alla base due pilastri, che sono l'affermazione dell'individuo come soggetto autonomo e libero e, parallelamente, l'affermazione dello Stato quale difensore dell'individuo e delle sue libertà fondamentali. Pertanto, il concetto di sicurezza si è affermato nell'intreccio tra la dimensione individuale e quella statale: essa emerge come richiesta allo Stato di salvaguardia delle libertà individuali da ingerenze esterne - di altri soggetti o dello stesso Stato. E per garantire questo spazio di autonomia individuale è rimesso alla Politica - vale a dire alle forze sociali e culturali - e alle Istituzioni il difficile compito di definire e mantenere l'equilibrio tra la protezione delle libertà individuali e una loro limitazione necessaria per garantire le libertà altrui³.

Il bisogno di sicurezza è legato a fattori di varia natura⁴: sociale, economica, culturale. Questo bisogno varia di epoca in epoca, a seconda delle circostanze concrete che si palesano all'attenzione della collettività. Oggi, assistiamo ad un crescente bisogno di sicurezza - conquistata a fatica, nel passato, dalle classi subalterne dopo un lungo braccio di ferro con le classi proprietarie - avvertito dai cittadini soprattutto a causa della cd. "globalizzazione"⁵ e dei suoi risvolti sulla società. Basta accendere un televisore, o sfogliare un quotidiano, oppure aprire un blog sul network per rendersi

³ R. CORNELLI, *Ordinanze e sicurezza urbana: il background criminologico*, in *Le Regioni*, fascicolo 1-2, Il Mulino, Bologna, 2010.

⁴ Può essere interessante citare il cd. "paradosso dell'insicurezza", in base al quale la numerosità dei cittadini che percepiscono insicurezza a causa della minaccia rappresentata dalle violazioni della legalità è inversamente proporzionale alla gravità delle medesime. Cioè: mentre pochissime persone temono un loro coinvolgimento in alcune delle massime violazioni della legalità, moltissime persone temono di essere coinvolte in alcune delle violazioni minime. Per capire meglio il concetto distinguiamo tra due tipologie di violazioni della legalità: grande illegalità e piccola illegalità. A sua volta, la grande illegalità comprende tre sottoinsiemi, ossia i delitti eclatanti, i reati della criminalità organizzata e i reati dei colletti bianchi. I delitti eclatanti (uxoricidi, infanticidi, parricidi e matricidi, ecc) sono delitti che suscitano un grande clamore nell'opinione pubblica, ma sono quelli nei quali il coinvolgimento temuto - cioè il sentimento di poterne rimanere vittime - è quasi nullo. I delitti di criminalità organizzata danno vita ad effetti devastanti a livello sistematico (pregiudicano gravemente gli assetti politici ed economici di una determinata realtà territoriale), ma interessano solo alcune categorie di cittadini (ad esempio, commercianti e imprenditori a cui viene chiesto il cd. "pizzo", o magistrati e appartenenti ai Corpi di polizia che si imbattono nella lotta alle mafie). I delitti dei colletti bianchi, infine, sono reati che vengono perpetrati da persone appartenenti a classi sociali superiori, nello svolgimento di un'attività professionale. Si tratta, perlopiù, di reati di natura finanziaria, commerciale, ambientale e politica che, grazie alla indeterminatezza delle vittime dirette e ai privilegi sociali di cui godono gli autori, suscitano soltanto in alcuni il timore di rimanerne vittima. La vittimizzazione temuta da parte dell'opinione pubblica aumenta procedendo dalla "grande" alla "piccola" illegalità. Parliamo, in quest'ultimo caso, dei reati predatori (cd. "reati di strada", come borseggi, scippi, furti in abitazione, ecc) e degli atti di inciviltà (comportamenti che costituiscono infrazioni e trasgressioni derivanti da una non perfetta socializzazione), in relazione ai quali è molto diffuso il timore di esservi coinvolti. F. BATTISTELLI, *Sicurezza urbana: il paradosso dell'insicurezza e il dilemma della prevenzione*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, fascicolo 2, aprile-giugno 2011.

⁵ F. BATTISTELLI, *Sicurezza urbana: gli aspetti sociali*, in *Sicurezza Urbana: poteri e garanzie. Atti del convegno di Monteriggioni, 11 giugno 2010*, (a cura di) M. MANETTI, R. BORRELLO, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2011, p. 100.

conto del “trambusto” mediatico che attualmente si forma attorno a temi quali l’integrazione culturale, la criminalità diffusa e il terrorismo⁶. Senza tralasciare l’impatto che la crisi economica apertasi nel 2007/2008 ha avuto sull’andamento dei mercati; crisi che ha fatto vacillare non solo il sistema economico internazionale, ma soprattutto le certezze del singolo individuo, gettandolo in un turbinio di ansie e paure di mancata realizzazione economica e sociale. Inoltre, i processi di individualizzazione delle società e le liberalizzazioni esaltano la libertà ma anche il rischio, rendendo i percorsi di vita meno prevedibili. Ad enfatizzare il tutto, poi, ci si mettono i consistenti flussi migratori indirizzati verso il nostro territorio: alcuni Autori⁷ asseriscono che l’elevata presenza di cittadini stranieri produce effetti non trascurabili sul tessuto socio-culturale, provocando soprattutto un sentimento di espropriazione in alcune fasce della popolazione (ad esempio, negli anziani), le quali vedono il proprio quartiere “occupato” da persone estranee alle tradizioni del posto. Trattasi di temi che, nell’ultimo decennio, costituiscono, oltre che le maggiori preoccupazioni dei cittadini europei in generale, anche uno dei punti più caldi dell’agenda politica, su cui sono state impostate molteplici campagne elettorali, sia a livello locale che a livello nazionale.

È proprio sul versante della politica che si possono apprezzare i differenti approcci che, storicamente, si sono susseguiti nel nostro Paese in materia di sicurezza. In particolare, a partire dagli anni ’80 dello scorso secolo, il tema delle politiche della sicurezza⁸ ha visto contrapporsi i principi neoliberalisti, da un lato, e i principi neoconservatori, dall’altro. La differenza di fondo è che mentre le politiche neoliberaliste perseguono la sicurezza delle città attraverso interventi fondati su strumenti di azione extra-penali, quali le partnership locali fra soggetti diversi – pubblici e privati - o la videosorveglianza, e mettono al centro la lotta al degrado urbano e alle inciviltà cercando anche di attivare le comunità locali, le politiche di matrice neoconservatrice prediligono interventi penali di tipo punitivo, rivendicando

⁶ Il tema del terrorismo, in particolare quello di matrice islamico-radical, ha assunto particolare importanza in seguito agli attentati avvenuti l’11 settembre 2001 a New York e a Washington; problema acuitosi in tempi più recenti in diversi Paesi europei, soprattutto dopo gli attentati che a partire dal 2015 hanno visto come principale bersaglio del sedicente stato islamico la Francia.

⁷ G. DRADI, *Sicurezza urbana e polizia municipale*, in *Nuove strategie di polizia per una società aperta*, (a cura di) D. FONDAROLI, Cedam, Padova, 2011.

⁸ Per politiche di sicurezza dobbiamo intendere “*tutte quelle decisioni e tutti quegli orientamenti, provenienti dai soggetti e dagli organi a ciò istituzionalmente preposti, volti a salvaguardare l’incolumità dei consociati, la tutela dei loro beni materiali nonché la pacifica convivenza civile e la stabilità dell’assetto ordinamentale in cui essi si trovano a vivere*”. Così A. CARNABUCI, G. DI MARTINO, *op. cit.*, p. 53.

una maggiore disciplina e ordine sociale ed un inasprimento delle pene⁹. Altra chiave di lettura per le politiche di sicurezza può essere quella proposta da alcune voci della dottrina¹⁰, per la quale si deve parlare di cd. “politiche di ordine pubblico” contrapposte alle cd. “politiche di prevenzione”: le prime, in particolare, hanno lo scopo di ristabilire l’ordine pubblico e la tranquillità dopo che siano stati minacciati o turbati da episodi di violenza o di criminalità, anche attraverso il ricorso a strumenti repressivi di natura penale; le seconde, invece, mirano a ridurre gli episodi di violenza o criminalità mediante il ricorso a tecniche e strumenti alternativi rispetto a quelli messi a disposizione dal sistema penale (come l’applicazione di misure di prevenzione ai soggetti ritenuti socialmente pericolosi o il recupero sociale di soggetti a rischio).

Le soluzioni proposte dalle diverse forze politiche spesso si contrappongono a quelle propugnate dai sociologi, i quali ai fini della tutela della sicurezza degli individui fanno ricorso da un lato alla prevenzione, dall’altro alla repressione. La prevenzione ha come obiettivo quello di evitare in anticipo l’attuazione di comportamenti illegali; la repressione, invece, si propone di contrastare tali comportamenti una volta che vengono attuati¹¹. L’attività di prevenzione, a fronte di ingenti investimenti economici, ha un’incidenza sul risultato finale che è difficile da apprezzare: i suoi risultati sono riscontrabili più tardi nel tempo. Al contrario, l’attività di contrasto mostra i suoi risultati in tempi più rapidi, ma tali effetti si esauriscono più velocemente rispetto a quelli della prevenzione, la quale agisce sulle cause genetiche della devianza. La prevenzione, a sua volta, può assumere due diverse forme: la prevenzione strutturale e la prevenzione situazionale. Nella prevenzione strutturale la devianza viene affrontata prestando attenzione alla sua genesi; nella prevenzione situazionale, invece, lo stesso comportamento viene affrontato in relazione al tempo e allo spazio nei quali si è verificato. Queste due concezioni corrispondono, nel linguaggio politico, rispettivamente ad orientamenti di tipo progressista e ad orientamenti di tipo conservatore. Entrambe, poi, hanno due possibili applicazioni, quella spaziale e quella sociale. La prevenzione strutturale spaziale può essere intesa come l’insieme delle misure e delle attività finalizzate a garantire sicurezza ai cittadini mediante la gestione del cd. “spazio costruito”: un’area cittadina è tanto più sicura

⁹ G. RICOTTA, *Le politiche di sicurezza urbana in Italia: neoliberalismo e nuova punitività*, in *Neoliberalismi e azione pubblica: il caso italiano*, (a cura di) G. MOINI, Ediesse, Roma, 2015.

¹⁰ Cfr. V. DI FRANCO, *Diritto di polizia e politiche di sicurezza*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2003, p. 32.

¹¹ F. BATTISTELLI, *prima op. cit.*

quanto più essa è stata dotata di idonee risorse urbanistiche, di infrastrutture, di servizi e di collegamenti con le altre parti della città. La prevenzione strutturale sociale, invece, richiede interventi pubblici di inclusione sociale, che mettano al centro dell'attenzione l'avviamento al lavoro, il recupero e la riduzione del danno nei confronti di soggetti marginali. La prevenzione situazionale, dal canto suo, mira a scongiurare la perpetrazione di reati e/o di atti di inciviltà mediante il ricorso a misure che impediscono o rendono eccessivamente costosa l'effettuazione del reato o del comportamento deviante, in un determinato spazio e tempo. La sua variante spaziale si fonda sulla sorveglianza del territorio ovvero sul controllo dell'accesso a luoghi pubblici, nonché in misure dirette a migliorare le caratteristiche architettoniche dell'ambiente urbano¹². Di conseguenza, gli edifici devono essere progettati in modo da garantire accessibilità, trasparenza visiva, chiara delimitazione tra gli spazi pubblici e quelli privati, e devono essere utilizzati in modo coerente alle funzioni che sono state loro attribuite. Dal punto di vista sociale, invece, la prevenzione situazionale persegue gli obiettivi dell'inclusione e della dissuasione rispetto alla devianza mediante programmi sociali ad hoc, spesso gestiti a livello locale¹³.

La domanda principale, però, è se la sicurezza debba essere considerata semplicemente come un interesse collettivo, proprio di tutte le componenti sociali, oppure se essa possa assurgere a diritto individuale, riferibile prima al singolo che alla comunità cui quest'ultimo appartiene; in caso di accoglimento della seconda ipotesi, ci si deve ulteriormente chiedere fino a che punto essa potrebbe limitare gli altri diritti individuali e fino a che punto il singolo è disposto a sacrificare la propria libertà in nome della sicurezza stessa. La certezza è che la sicurezza può essere a tutti gli effetti considerata un bene costituzionalmente tutelato, in grado di incidere su altri diritti limitandoli. Alcune disposizioni costituzionali, infatti, indicano la sicurezza come

¹² Tesi elaborata dall'architetto statunitense O. NEWMAN in *Creating Defensible Space*, Rutgers University, U.S., 1996. Secondo l'Autore, la sicurezza non può prescindere da adeguate politiche del territorio, che devono tradursi in forme di controllo delle aree a rischio, anche ricorrendo ad un massiccio utilizzo della videosorveglianza.

¹³ F. BATTISTELLI, prima *op. cit.*, p. 220.

possibile limite ai diritti di libertà: gli artt. 13, co. 2 e 3¹⁴ e 14, co. 2 e 3¹⁵, ad esempio, la inquadrano come un possibile limite alla libertà personale e alla libertà domiciliare; l'art. 16, co. 1¹⁶ parla della sicurezza come limite alla libertà di circolazione; l'art. 17, co. 3¹⁷ la concepisce come limite allo svolgimento delle riunioni in luogo pubblico; l'art. 41, co. 2¹⁸ afferma che essa costituisce il limite allo svolgimento dell'iniziativa economica privata. Tuttavia, la compressione di diritti così importanti può avvenire solo quando sia assolutamente necessaria e solo nei casi per i quali tale necessità sia espressa dal legislatore, non essendo sufficiente a tal fine la condizione di potenziale o effettivo pericolo della sicurezza individuale. In questo contesto può esserci d'aiuto la sentenza 14/06/1956, n. 2 della Corte costituzionale: qui, la Consulta conferisce alla parola "sicurezza" il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce. Sicurezza si ha, pertanto, quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica o morale. Da questa lettura emerge una dimensione della sicurezza non ancorata al mero interesse all'incolumità fisica delle persone e delle istituzioni, bensì un interesse più generale riconducibile al diritto alla libera partecipazione alla vita civile del Paese, che si estrinseca nella più varie manifestazioni delle libertà economiche, morali e politiche. Sicurezza, dunque, non solo come tutela rispetto ai comportamenti lesivi o situazioni di pericolo (sicurezza in senso "stretto"), ma anche come predisposizione di strumenti atti a garantire una piena realizzazione della persona e condizioni di vita e di lavoro ottimali (sicurezza in senso

¹⁴ "[...] Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

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 [...]".

¹⁵ "[...] Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali".

¹⁶ "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".

¹⁷ "[...] Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica".

¹⁸ "L'iniziativa economica privata [...] non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana [...]".

“lato”¹⁹. La Corte di Giustizia dell’Unione Europea aggiunge ai requisiti della necessità e dell’espressa previsione legislativa degli interventi limitativi delle libertà personali il rispetto del principio di proporzionalità²⁰. Il giudice nazionale si è adeguato a questo indirizzo, stabilendo che dopo aver accertato che la misura limitativa della libertà sia necessaria l’amministrazione deve individuare la misura “più mite”, che non superi la soglia di quanto appaia necessario per il soddisfacimento dell’interesse pubblico perseguito²¹.

2. Sicurezza e ordine pubblico: l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

Quando parliamo di sicurezza dobbiamo necessariamente tirare in ballo anche il concetto di ordine pubblico. Di quest’ultimo vengono tradizionalmente concepite due varianti: da una parte quella materiale, nella quale – secondo alcuni²² – rientrerebbero anche le nozioni di incolumità pubblica (intesa come protezione dell’integrità fisica di tutti i consociati da ogni tipo di evento, volontario e non) e di sanità (intesa come la tutela della salute di cui all’art. 32 Cost.), ossia come convivenza pacifica immune da violenza; dall’altra quella ideale, che si estrinseca nel rispetto dei principi e dei valori generali, inderogabili ed immutabili dell’ordine costituzionale e democratico (tra i quali troviamo quelli legati alla sfera religiosa, etica e sociale)²³.

Il concetto di ordine pubblico comparì per la prima volta nella legislazione italiana all’interno del codice civile del 1865 e della legge di pubblica sicurezza del medesimo anno, la n. 2248, allegato B del 20/03/1865, assumendo però due significati diversi.

¹⁹ “La sicurezza può qualificarsi come bene inscindibilmente legato alla vita, all’incolumità fisica, al benessere dell’uomo e alla qualità della sua esistenza, nonché alla dignità della persona: da ciò ne deriva che la sua titolarità oltre che in capo allo Stato, è riferibile a ciascun individuo come diritto indispensabile al godimento degli altri diritti di cui è titolare”. Così T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *forumcostituzionale.it*.

²⁰ Cfr., tra le altre, sent. 10/07/2008, n. 33/07 in *Famiglia e Diritto*, 2007 e sent. 18/07/2007, n. 325/05 in *Giornale Dir. Amm.*, 2008.

²¹ Cfr. T.A.R. Campania - Napoli sez. V, sent. 13/01/2011, n. 114 in *Gadit.it* e T.A.R. Lombardia - Milano sez. I, sent. 12/12/2003, n. 5777 in *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, (a cura di) S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T.F. GIUPPONI, Franco Angeli editore, Milano, 2013, p. 173.

²² Cfr., tra gli altri, C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Dem. Dir.*, 1967, p. 362 e A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, Società tipografica modenese, Modena, 1963.

²³ Cfr., tra gli altri, P. VIRGA, *La potestà di polizia*, Giuffrè editore, Milano, 1954, p. 21 e L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, XII, U.T.E.T., Torino, 1965, p. 13. Secondo A. CRESPI, F. STELLA, G. ZUCCALA’, *Commentario breve al Codice Penale*, CEDAM, Padova, 1992, pp. 413 e ss., però, quella di ordine pubblico in senso ideale è una concezione oramai abbandonata dalla dottrina, soprattutto a causa dell’evanescenza di tale concezione.

Infatti, l'art. 12 delle disposizioni preliminari al predetto codice affermava che “le leggi che riguardano in qualsiasi modo l'ordine pubblico e il buon costume” impediscono che abbiano effetto nell'ordinamento italiano “se da esse difformi, le leggi, gli atti, le sentenze di un paese straniero”; l'art. 1122 dello stesso codice, poi, definisce illecita la causa del contratto quando è contraria alla legge, al buon costume e all'ordine pubblico. Nella legge di pubblica sicurezza, invece, l'ordine pubblico viene concepito come uno degli interessi pubblici che legittimano specifici interventi dell'Autorità di Pubblica Sicurezza, come lo scioglimento delle riunioni, la sospensione o la cessazione degli spettacoli, l'espulsione degli stranieri²⁴. In questo contesto era palesemente impossibile trovare una nozione unitaria di ordine pubblico. Il codice penale del 1889, poi, prevede per la prima volta un titolo dedicato ai delitti contro l'ordine pubblico (istigazione a delinquere, associazione per delinquere, eccitazione alla guerra civile, formazione di corpi armati, pubblica intimidazione); tuttavia, la Commissione ministeriale incaricata della redazione del progetto al codice stesso respinse la denominazione di delitti contro l'ordine pubblico, asserendo che si trattasse di una formulazione troppo generica in quanto offendono l'ordine pubblico non soltanto i reati preveduti in tale titolo ma anche altri contenuti altrove, e suggerì di sostituirla con l'intestazione *Dei reati contro la pubblica tranquillità*, intendendo per essi tutti quei fatti che turbavano il regolare andamento del vivere civile, anche in assenza di una lesione arrecata ad un diritto pubblico o privato²⁵.

Le prime voci della dottrina che si cimentarono sul tema ritennero di escludere che la nozione di ordine pubblico abbracciasse l'ordine in senso generale, sia interno che esterno, o che la stessa si identificasse con l'interesse generale, propugnando invece un'accezione più ristretta che includeva la tranquillità pubblica, la sicurezza delle persone, dei beni e delle istituzioni, nonché la garanzia contro ogni lesione o minaccia di lesione²⁶.

Durante il Ventennio fascista si fece un uso spropositato della figura dell'ordine pubblico, soprattutto per legittimare una variegata serie di interventi in materia di sicurezza: basti pensare che nel t.u.l.p.s. del 1931 l'ordine pubblico viene richiamato

²⁴ G. CORSO, *Ordine pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè editore, Milano, vol. XXX, 1980, p. 1.

²⁵ A. SACCONI, *La legge di pubblica sicurezza*, Vallardi editore, Milano, 1910, p. 29, afferma che la lesione in parola colpisce “il diritto sociale che la legge sia da tutti egualmente rispettata”, risolvendosi quindi in una “offesa recata alla legge”.

²⁶ O. RANELLETTI, *La Polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, (a cura di) V.E. ORLANDO, Società editrice libraria, Milano, 1908.

a proposito delle ordinanze di necessità ed urgenza, delle cerimonie religiose, della consegna di armi, degli spettacoli e trattenimenti pubblici, della licenza per la vendita di bevande alcoliche, degli stranieri, delle associazioni, dello stato di pericolo e dello stato di guerra²⁷. In questo periodo la nozione di ordine pubblico amplia a dismisura il suo ambito di applicazione sotto due punti di vista: da un lato, abbandonando l'accezione meramente negativa che la prima dottrina le aveva attribuito e assumendo – come chiarisce la circolare telegrafica dell'allora capo della polizia Bocchini - il significato di tutela dell'ordinamento politico, sociale ed economico cui il Regime tendeva; dall'altro, cessando di essere il semplice limite di specifiche situazioni di libertà e trasformandosi in un generale potere di polizia, indeterminato nel contenuto, teso a fronteggiare circostanze caratterizzate da necessità ed urgenza o di pericolo pubblico²⁸.

La Costituzione repubblicana del 1948 non faceva inizialmente menzione dell'ordine pubblico²⁹, bensì ne parlava solo in relazione alla libertà di circolazione e di riunione. Essendo, queste ultime, libertà il cui esercizio necessita della compresenza di più soggetti o comunque di un contatto tra più individui, alcuni Autori³⁰ sostenevano che l'ordine pubblico non costituisse un limite generale di tutte le situazioni giuridiche di libertà (cioè, non costituisse una clausola generale), ma solo di quelle nelle quali la compresenza o il contatto fra più persone dessero luogo a disordine; e il disordine che nasce da tali situazioni è un disordine materiale, che minaccia l'incolumità e la sicurezza fisica, non principi o valori. Ne usciva così rafforzata la concezione materiale di ordine pubblico e l'idea che lo stesso non potesse limitare la libertà di espressione in tutte le sue forme.

Tuttavia, nonostante la caduta della dittatura e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, non venne meno la solennità che circondava la nozione di ordine

²⁷ G. CORSO, *op. cit.*, p. 2.

²⁸ *Ibidem*, p. 2. Cfr., sul punto, anche C. BOVA, *Dall'ordine pubblico alla sicurezza urbana*, in *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, (a cura di) A. TORRE, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2003.

²⁹ S. LICCIARDELLO, *La governance della pubblica sicurezza*, in *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, (a cura di) S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T.F. GIUPPONI, Franco Angeli Editore, Milano, 2013. L'Autore sostiene che la nozione di ordine pubblico era stata tenuta fuori dalla Costituzione del 1948 per la sua eccessiva vaghezza e per il timore di legittimare interventi del legislatore limitativi dei diritti fondamentali della persona. Dello stesso parere sono S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè editore, Milano, 1957, pp. 49 e ss., e A. MURA, *Rapporti etico sociali*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. BRANCA, Zanichelli editore, Bologna, 1976, p. 230.

³⁰ C. LAVAGNA, *op. cit.* e A. PACE, *op. cit.*

pubblico: riprova ne è la sentenza 16/03/1962, n. 19 nella quale la Corte costituzionale afferma che *“l’ordine pubblico – inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale – è un bene collettivo, che non è da meno della libertà di manifestazione del pensiero. L’esigenza di esso, per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, non è affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari, né è incompatibile con essi”*. Poiché – sostiene la Consulta - si tratta di un *“bene inerente al vigente sistema costituzionale”*, il cui mantenimento costituisce *“finalità immanente”* del sistema stesso, le disposizioni dettate per proteggerlo non possono trovare ostacolo nell’esistenza di diritti costituzionalmente garantiti, ivi compresa la libertà di manifestazione del pensiero³¹. La Corte, dunque, interpretava l’ordine pubblico come una figura volta a tutelare la pacifica convivenza sociale e ad assicurare la tranquillità collettiva, per *“consentire a tutti il godimento effettivo dei diritti inviolabili dell’uomo”*³². Tesi suffragata anche da alcune convenzioni internazionali, quali la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, che consente agli Stati di apportare le restrizioni – purché rispondenti ai principi democratici - necessarie per la protezione dell’ordine pubblico, e il Patto internazionale dei diritti civili e politici, nel quale la libertà di circolazione, di pensiero, di coscienza religiosa, di opinione, di riunione e di associazione soggiacciono alla possibilità di restrizioni dettate dai singoli Stati a tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza nazionale³³.

Un primo tentativo di definizione della nozione di ordine pubblico è stato effettuato nell’ordinamento giuridico italiano con il d.lgs. 31/03/1998, n. 112 il cui art. 159, co. 2 ne parla come *“il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale”*. Per poi essere costituzionalizzato per la prima volta attraverso la legge costituzionale 18/10/2001, n. 3 all’art. 117, co. 2, lett. h) Cost., ove viene legato saldamente al concetto di sicurezza sino a formare un’endiadi³⁴, e ove viene attribuito - assieme alla

³¹ La Corte costituzionale, sul punto, afferma espressamente che *“la tutela costituzionale dei diritti ha sempre un limite insuperabile nell’esigenza che attraverso l’esercizio di essi non vengano sacrificati beni, ugualmente garantiti dalla Costituzione. Il che tanto più vale, quando si tratti di beni che – come l’ordine pubblico – sono patrimonio del regime stesso”*. Orientamento, poi, confermato anche in Corte cost. 14/04/1965, n. 25, Corte cost. 8/07/1971, n. 168, Corte cost. 29/12/1972, n. 199, Corte cost. 27/02/1973, n. 16 e Corte cost. 5/06/1978, n. 71.

³² Così V. PUGLIESE, *Ordine pubblico, sicurezza e Costituzione: la legge n. 46 del 2017 sull’immigrazione*, in *La giustizia penale*, fascicolo 12, 2017.

³³ G. CORSO, *op. cit.*, pp. 12 – 13.

³⁴ Si veda, sul punto, Corte cost. 18/12/2004, n. 6 e Corte cost. 26/05/2004, n. 162, entrambe in *giurcost.org*.