

# La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali

di Tommaso F. Giupponi

(in corso di pubblicazione in *Diritti umani. Teorie, analisi, applicazioni*, a cura di S. Vida, Bologna, 2008)

**Sommario:** 1. Premessa. La parabola della sicurezza: sovranità, diritti, Costituzione. 2. La sicurezza nella Costituzione repubblicana del 1948. 3. La sicurezza come garanzia dei (e come limite ai) diritti fondamentali. 4. Le esigenze della sicurezza e l'assetto dei poteri, tra forma di stato e forma di governo. 5. Un caso emblematico: le vicende costituzionali dell'ordine pubblico. 6. Sicurezza e valori dell'ordinamento: il ruolo della Corte costituzionale.

## 1. Premessa. La parabola della sicurezza: sovranità, diritti, Costituzione

Il concetto giuridico di sicurezza, come noto, è in grado di indicare cose assai diverse tra loro, a seconda non solo dell'ambito di riferimento prescelto e del punto di vista ritenuto rilevante, ma anche del momento storico di evoluzione di un determinato ordinamento, e della sue caratteristiche principali.

In via di prima approssimazione,<sup>1</sup> le diverse prospettive che caratterizzano la sicurezza, e la sua rilevanza giuridica, possono essere riassunte secondo le seguenti direttrici:

a) sicurezza esterna – sicurezza interna, con particolare riferimento ai differenti problemi connessi alla tutela dalle aggressioni e dai pericoli esterni al gruppo sociale, oppure in relazione ai fattori di rischio endogeni ad un determinata collettività organizzata (differenti, in questo senso, appaiono non solo i problemi, ma anche le soluzioni e gli strumenti tradizionalmente individuati);

b) sicurezza individuale (o *sicurezza da*) – sicurezza collettiva (o *sicurezza di*), attraverso la valorizzazione non solo della dimensione di tutela dei diritti fondamentali garantiti da un determinato ordinamento giuridico, ma anche dei profili connessi all'individuazione di limitazioni all'*agere* dei singoli individui, in connessione con la tutela di altre situazioni giuridiche soggettive o in relazione all'adempimento di specifiche prestazioni (pubbliche, ma non solo) a favore della collettività di riferimento;

c) sicurezza materiale – sicurezza ideale, in relazione alla tradizionale questione attinente la categoria dell'ordine pubblico, e alla duplice accezione che può esservi ricondotta: tutela da forme violente di aggressione ai beni giuridici, oppure garanzia dell'insieme dei principi e dei valori fondanti caratteristici di un determinato ordinamento giuridico.

Dal punto di vista del diritto pubblico, e del diritto costituzionale in particolare, la rilevanza della sicurezza appare in qualche modo evidente sotto tutti i profili appena accennati, spesso a loro volta intersecati o parzialmente sovrapposti. E', infatti, rilevante sia da un punto di vista della tradizionale protezione della collettività organizzata da pericoli di aggressione, provengano essi dall'esterno o dall'interno; sia dal punto di vista della tutela dei diritti dei singoli individui e dalle concrete dimensioni della sua operatività, non di rado delimitate dalla previsione di specifiche limitazioni; nonché, da ultimo (e anche

<sup>1</sup> Sul punto, più ampiamente, sia consentito rinviare a T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2008.

se più problematicamente), sulla base della ricostruzione di un valore non solo materiale, connesso alla protezione del gruppo sociale e dei diritti dei singoli individui che ne fanno parte, ma anche ideale della stessa, in relazione ai principi e ai valori di riferimento di un determinato ordinamento.

Ciò nonostante, la concreta dimensione costituzionale della sicurezza varia da ordinamento a ordinamento, con particolare riferimento alla forma di Stato prescelta e alla conseguente organizzazione dei pubblici poteri. In questo senso, infatti, è possibile riscontrare ordinamenti che hanno valorizzato (a seconda dei periodi storici e delle connesse tradizioni costituzionali) la dimensione esterna e materiale, rispetto ad altri che, invece, appaiono più sensibili a quella interna e ideale.

Dal punto di vista cronologico, la prima impostazione sembra caratteristica del periodo storico di affermazione dello Stato moderno, attraverso il consolidamento delle monarchie nazionali europee nel corso del XVI e XVII secolo. In quel contesto, infatti, l'affermazione di un potere sovrano accentrato nelle mani del Monarca vive della costante lotta per l'accrescimento della propria potenza nei confronti degli altri Stati, spesso attraverso lo strumento della guerra. Evidente, allora, in questo senso la dimensione essenzialmente esterna e materiale della sicurezza, operante sul piano prettamente militare.

L'affermazione del costituzionalismo liberale, in contrapposizione ai precedenti assetti assolutistici, pone invece per la prima volta l'accento sulla tutela dei diritti inviolabili dei singoli individui, che il pubblico potere deve garantire e di fronte ai quali la macchina dello Stato sembra doversi arrestare. Separazione dei poteri, centralità della legge parlamentare, Stato di diritto e principio di eguaglianza, inevitabilmente, connotano in modo diverso il concetto di sicurezza quale *sicurezza da*, in relazione ai diritti della nuova classe borghese. In questo contesto di forte omogeneità sociale, e di ridotta partecipazione politica, appaiono maggiormente evidenti i profili interni della sicurezza, mentre sembrano recessivi i problemi connessi alla sua dimensione ideale (come pare dimostrare l'analisi delle leggi di pubblica sicurezza dell'Italia liberale).

La rivoluzione industriale e l'inizio dell'evoluzione in chiave più nettamente democratica degli ordinamenti costituzionali occidentali, come noto, incrinerà il mito liberale dell'omogeneità sociale, immettendo fattori di forte disomogeneità e tensione all'interno delle collettività organizzate, soprattutto alla luce della richiesta di nuove tutele e spazi di intervento da parte della classe operaia, organizzata nei partiti politici di massa. Di conseguenza, verrà a mutare anche il significato attribuito alla sicurezza e alla sua dimensione più prettamente costituzionale. La necessità di fronteggiare le tensioni sociali interne, fortemente intrise di idealità politico-rivoluzionarie, porterà, infatti, ad un'ulteriore accentuazione della dimensione interna della sicurezza, oltre che ad un consolidamento di una sua valenza sul piano più propriamente ideale, a difesa dei principi ispiratori dello Stato liberale borghese.

In tale contesto, anche sul piano dei diritti dei singoli individui il significato della sicurezza sembra mutare, essendo sempre più collegato alla dimensione della *sicurezza di* (parallelamente all'affermazione dei nuovi diritti sociali), oltre che alla tradizionale dimensione della *sicurezza da* (caratteristica, invece, delle libertà c.d. negative).

L'avvento dei totalitarismi interromperà bruscamente tale percorso evolutivo, attraverso un utilizzo ampio e pervasivo della sicurezza e dell'ordine pubblico in ogni sua dimensione: esterna, interna, materiale e (in modo particolare) ideale. Parlare di diritti tutelati, in questo contesto, è del tutto privo di significato, laddove l'individuo e le sue pretese vengono connessi ad una concezione totale dello Stato, senza il quale non c'è individuo e non c'è garanzia delle sue pretese (sulla base, si potrebbe dire, di una sostanziale funzionalizzazione dei diritti alle finalità dello Stato, una sorta di ipostatizzazione della *sicurezza di*).

Le Costituzioni del secondo dopoguerra, ispirate chiaramente ai principi del costituzionalismo liberaldemocratico, anche alla luce dei tragici eventi appena vissuti, vedono un arretramento complessivo della visione totalizzante della sicurezza (si pensi solo al sospetto con cui si guardava alla nozione di ordine pubblico nell'ambito dei lavori della nostra Assemblea costituente). Dunque, il concetto di sicurezza che viene evocato è, *in primis*, quello più propriamente materiale, attento alla complessiva salvaguardia dei diritti dei cittadini da possibili lesioni. Eppure, anche alla luce della codificazione a livello costituzionale dei principi e dei valori connessi alla democrazia politica, alcuni ordinamenti accentueranno la dimensione ideale della sicurezza, intesa (tra l'altro) come *sicurezza di*, al fine di tutelare i fragili ordinamenti democratici di cui si andavano gettando le basi (si pensi, in questo senso, solo alla Legge Fondamentale tedesca del 1949).

Nasce proprio in quest'ottica il problema delle c.d. democrazie aperte o protette, che sembrano aver accettato in modo diverso la scommessa connessa all'affermazione dei principi del costituzionalismo liberaldemocratico e al c.d. paradosso della tolleranza. Tali diversità, a ben vedere, sembrano riemergere oggi, alla luce degli eventi dell'11 settembre 2001, che pure hanno portato ad una complessiva rilettura del concetto di sicurezza (in particolare nella sua dimensione collettiva) e del suo fondamento costituzionale. In ogni caso, l'ottica che qui si intende proporre, mira ad una ricostruzione delle dimensioni costituzionali (per così dire) "ordinarie" della sicurezza, quale requisito imprescindibile di ogni ordinamento giuridico, al di fuori di contesti di particolare *stress* politico-costituzionale.

## 2. La sicurezza nella Costituzione repubblicana del 1948

Da un punto di vista strettamente letterale, la sicurezza è richiamata in Costituzione complessivamente dieci volte: cinque all'interno della Parte I (Diritti e doveri dei cittadini);<sup>2</sup> cinque all'interno della Parte II (Ordinamento della Repubblica).<sup>3</sup> A queste devono essere

<sup>2</sup> Si vedano, in particolare, 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"; l'art. 14, secondo comma, Cost., che nell'ambito delle limitazioni alla libertà di domicilio stabilisce che esse possono essere previste solo "non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale"; 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. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche"; 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. 41, secondo comma, Cost.: 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".

<sup>3</sup> Si vedano, in tal senso, gli artt. 117, secondo comma, lett. d), Cost., il quale prevede tra le materie 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 indica tra le competenze esclusive dello Stato: "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale"; l'art. 117, terzo comma, Cost., che prevede tra le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni: "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 mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione"; 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

aggiunte anche le disposizioni che si riferiscono a concetti analoghi, quali l'incolumità pubblica o l'ordine pubblico (quest'ultimo, a partire dal 2001), non a caso a volte richiamati congiuntamente.<sup>4</sup> Dalla lettura di tali disposizioni si possono trarre alcune prime conclusioni: a) la sicurezza è un bene di rilievo costituzionale; b) la sicurezza è un limite di alcuni diritti fondamentali; c) la sicurezza è uno specifico compito degli apparati dello Stato.

Dal primo punto di vista, la lettura complessiva delle citate disposizioni fa emergere subito una precisa dimensione della sicurezza quale bene costituzionalmente tutelato. Solo un interesse ritenuto degno di tutela da parte della collettività organizzata, infatti, può trovare tali molteplici riferimenti costituzionali, tanto da far ritenere che, complessivamente, non solo rappresenti una delle esigenze tenute presenti dal nostro Costituente, ma abbia una sua concreta ed autonoma fisionomia rispetto agli ambiti in cui è operativamente richiamata.

Dal secondo punto di vista, vengono in rilievo in particolare gli artt. 14, 16, 17 e 41 Cost., all'interno dei quali la sicurezza (e/o l'incolumità pubblica) sono richiamate quali limiti all'esercizio di specifiche libertà (di domicilio, di circolazione, di riunione e di iniziativa economica). Come appare evidente, si tratta in ogni caso di libertà che, in qualche modo, potenzialmente incidono su (o coinvolgono) una collettività di soggetti indeterminati, o a causa del loro godimento obbligatoriamente plurisoggettivo (riunione), o a causa delle concrete modalità di esercizio (circolazione e iniziativa economica), oppure alla luce del generale contesto materiale di riferimento (domicilio).<sup>5</sup> Il dato, qui solo accennato, ci aiuterà successivamente a cogliere uno degli aspetti fondamentali per cogliere l'esatta dimensione costituzionale della sicurezza.

Dal terzo punto di vista, si tratta delle disposizioni che specificamente fanno riferimento all'autorità di pubblica sicurezza (art. 13 Cost.) o, nell'ambito della individuazione delle materie di competenza statale (e quindi dei relativi compiti), alla sicurezza dello Stato o all'ordine pubblico e alla sicurezza (art. 117, secondo comma, lett. d e h, Cost.). A queste, infine, si aggiungono le disposizioni che riguardano (nei rapporti Stato-Autonomie) l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo per motivi di incolumità e sicurezza pubblica (art. 120, secondo comma, Cost.), nonché lo scioglimento da parte del Capo dello Stato dei Consigli regionali per motivi di sicurezza nazionale (art. 126 Cost.).

A metà strada, per così dire, troviamo l'art. 117, terzo comma, Cost., sulla competenza legislativa concorrente in materia di sicurezza del lavoro. In questo caso, infatti, sembra che la disposizione contenga allo stesso tempo l'indicazione di una precisa finalità di azione dei pubblici poteri, in uno con la tutela di una specifica fattispecie di diritto costituzionalmente rilevante: il diritto al lavoro.<sup>6</sup>

Dunque, se volessimo iniziare ad ipotizzare un percorso di ricostruzione del contenuto della sicurezza nella sua dimensione costituzionale, potremmo sicuramente affermare come essa si manifesti, *in primis*, come sicurezza esterna/interna,

---

scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per *ragioni di sicurezza nazionale*. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica”.

<sup>4</sup> Così, in particolare, negli artt. 14, secondo e terzo comma, 17, terzo comma, 117, secondo comma, lett. h) e 120, secondo comma, Cost.

<sup>5</sup> Cfr. G. Corso, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995, pag. 439. Sul punto, vedi anche le considerazioni di A. Pace, *Art. 17*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1977, pag. 186 ss., secondo il quale “ogni riunione, per la mera vicinanza fisica dei compresenti, reca infatti in sé la possibilità di disordine”.

<sup>6</sup> Sul punto, si vedano le osservazioni di P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *le Regioni*, 2002, incentrate sulla problematica distinzione tra sicurezza del lavoro (in relazione all'attuazione dell'art. 4 Cost.) e sicurezza sul lavoro (alla luce del collegamento con l'art. 38 Cost.).

individuale/collettiva e materiale. Ciò sembra confermato, a ben vedere, anche dalla lettura sistematica del nostro dettato costituzionale, che vede una conferma, accanto all'amministrazione di pubblica sicurezza con compiti di natura essenzialmente interna,<sup>7</sup> dell'amministrazione della difesa, con riferimento alla sicurezza esterna di natura militare. In questo senso, tra l'altro, l'esplicito riferimento al dovere di difendere la patria, coesistente al concetto stesso di cittadinanza, nell'ambito di un ordinamento delle Forze armate ispirato allo "spirito democratico della Repubblica" (art. 52 Cost.).

La prospettiva individuale, d'altro canto, appare ben sottolineata alla previsione di una serie di libertà tradizionalmente connesse alla tutela di una sfera intangibile della persona (*sicurezza da*), nei confronti non solo delle possibili incisioni da parte di terzi, ma anche dell'arbitrio dei pubblici poteri. A tale dimensione, però, si affianca anche quella collettiva, con particolare riferimento alla sicurezza quale esplicita limitazione all'esercizio di determinate fattispecie di libertà. In questo caso, infatti, alla prospettiva meramente individuale di tutela, si aggiunge un concetto di sicurezza che travalica i confini della persona, per estendersi fino a ricomprendere esigenze collettive.<sup>8</sup>

Infine, la conferma di una valenza essenzialmente materiale della dimensione costituzionale della sicurezza sembra confermata non solo dal dibattito in Assemblea costituente,<sup>9</sup> e dalle note vicende dell'ordine pubblico (su cui vedi *infra*), ma anche dall'analisi delle singole disposizioni che alla stessa sicurezza si riferiscono, spesso in connessione con altri beni costituzionalmente tutelati quali la sanità e l'incolumità pubblica, aventi tutti una più evidente natura oggettiva, e non meramente ideale.<sup>10</sup>

Ciò, in definitiva, alla luce della scelta del Costituente per una democrazia aperta, e non protetta, e in cui i valori democratici, più che intimamente condivisi, devono essere oggettivamente rispettati dal punto di vista dei comportamenti esterni e del concreto *modus operandi*.<sup>11</sup>

Significativo, in questo senso, il dettato dell'art. 49 Cost., laddove sembra imporre il "metodo democratico" ad un livello essenzialmente esterno agli stessi partiti, e sostanzialmente in relazione al rifiuto della violenza come strumento di lotta politica. In senso analogo può essere richiamato anche l'art. 21 Cost., che limita all'ambito della legge penale le possibilità di sequestro della stampa (ma vedi anche quanto stabilito

---

<sup>7</sup> Sulla quale, tra gli altri, si rimanda a G. Corso, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979; G. Landi, *Pubblica sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, 1988, pag. 923 ss.; a S. Foà, *Sicurezza pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino, 1999, pag. 127 ss.; nonché a G. Caia, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003, pag. 281 ss.

<sup>8</sup> Non a caso, le specifiche limitazioni costituzionalmente previste, e che si sono prima ricordate, qualificano spesso il sostantivo sicurezza (o incolumità) con l'aggettivo pubblica; circostanza che fa chiaramente intendere l'ambito di incidenza dell'interesse protetto. Il tutto, come già detto, in conformità con l'evoluzione dello Stato di diritto liberale in Stato costituzionale liberaldemocratico.

<sup>9</sup> Si ricorda, in particolare, la diffidenza nei confronti dell'utilizzo del concetto in questione nell'ambito della nuova Carta costituzionale, motivata dall'utilizzo in chiave di svuotamento delle libertà fondamentali che ne era stato fatto durante il periodo fascista. Particolarmente significativa, in questo senso, l'espunzione del riferimento all'ordine pubblico originariamente previsto come limite alla libertà religiosa, ex art. 19 Cost. Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente, si veda V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, pagg. 78-79; A. Cerri, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXII, Roma, 1990, pag. 2; G. Corso, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, cit., pag. 438.

<sup>10</sup> La stessa problematica ricostruzione del concetto di buon costume, d'altronde, sembra dimostrare la consapevolezza (presente, come noto, anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale) della necessità di ancorare a dati quanto più possibile oggettivi le limitazioni alle libertà fondamentali della persona.

<sup>11</sup> Sul punto, per una recente analisi di diritto comparato, si rimanda a S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola*, Torino, 2004.

dall'art. 18 Cost. in relazione alla libertà di associazione e dall'art. 54 Cost. in merito all'obbligo di fedeltà alla Repubblica gravante su tutti i cittadini).<sup>12</sup>

Dunque, e non a caso, le principali manifestazioni di partecipazione politica (sia in relazione al loro esercizio individuale, sia in forma collettiva) confermano una lettura essenzialmente materiale dei limiti alla loro libera espressione in qualche modo connessi alla sicurezza, e con un particolare riferimento all'ambito dell'incriminazione penale.<sup>13</sup>

Nessuna generale suggestione normativa o ideale, quindi; ma l'accettazione del bene costituzionale della sicurezza in senso essenzialmente materiale; il quale però, come abbiamo già detto, dovrà essere letto e ricostruito nell'ambito delle opzioni di fondo della Carta costituzionale e delle sue impostazioni valoriali.

### 3. La sicurezza come garanzia dei (e come limite ai) diritti fondamentali

Come in parte già anticipato, rispetto alla tradizione liberale l'affermazione del costituzionalismo liberaldemocratico parte da una diversa e più articolata concezione dei diritti, cui seguono una trasformazione non solo del concetto di sicurezza, ma anche delle stesse finalità del potere statale.<sup>14</sup> La nascita e il consolidamento dei diritti sociali, le c.d. libertà positive, affermano infatti l'insufficienza di un mero *non agere* dello Stato,<sup>15</sup> imponendo determinati interventi attivi dei pubblici poteri non tanto (e non solo) in chiave di garanzia dei singoli diritti individuali, ma in chiave di vera e propria promozione dei diritti della persona e della sua dignità.

In quest'ottica, dunque, compito dei pubblici poteri non è solo quello di intervenire *ex post*, in chiave essenzialmente repressiva, nei confronti di comportamenti che abbiano intaccato la sfera "naturale" di intangibilità dei diritti individuali; ma anche quello di promuovere l'effettiva garanzia dei diritti della persona nell'ambito del contesto sociale di riferimento, pur attraverso interventi che, *ex ante*, creino le condizioni per una piena espressione della persona e della sua dignità.

L'evoluzione di tale impostazione, tipica dello Stato costituzionale liberaldemocratico, deve oggi confrontarsi con i complessi processi di trasformazione delle società moderne, alla luce dell'evoluzione tecnologica, delle dinamiche globali di produzione e delle sfide del multiculturalismo. Si affermano dunque tutte le caratteristiche di quello che è stato individuato come lo Stato di prevenzione,<sup>16</sup> il cui compito non è tanto (o meglio, non è solo) garantire un preteso *diritto alla sicurezza* personale dei singoli individui, quanto *la complessiva sicurezza dei diritti* dei cittadini e dei beni giuridici loro sottesi, in un contesto sociale complesso e ricco di contraddizioni.

<sup>12</sup> Cfr. G. Corso, *Ordine pubblico. B) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, 1980, pag. 1060 ss.

<sup>13</sup> Coerente, in questo senso e più in generale, appare quindi il rifiuto di ogni forma di costituzionalizzazione della problematica figura dell'abuso del diritto. Come noto, diversa è stata la strada percorsa da altre esperienze costituzionali, quali per esempio la Germania, la cui Carta fondamentale del 1949 prevede sia un controllo sui partiti "antisistema" da parte del Tribunale costituzionale (cfr. l'art. 21), sia una complessa disciplina dell'abuso dei diritti fondamentali (cfr. l'art. 18).

<sup>14</sup> Sul punto, da ultimo, con particolare riferimento all'evoluzione del problematico rapporto tra libertà e sicurezza, si veda P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino, 2006, pag. 138 ss.

<sup>15</sup> Come, invece, era tipico delle concezioni liberali, ben rappresentate (in questo senso) dall'art. 4 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: "La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri; così l'esistenza dei diritti naturali di ciascun uomo non ha altri limiti che quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi diritti. Questi limiti non possono essere determinati che dalla legge".

<sup>16</sup> Così, in particolare. E. Denninger, *Stato di prevenzione e diritti dell'uomo*, in *Nomos*, 1996, n. 2, pp. 47ss. Sul punto, in generale, si veda anche P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006, in particolare pp. 47ss.

La nostra Costituzione, in questo senso, rappresenta una sintesi efficace delle due dimensioni 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 primo comma, il successivo art. 3 Cost. riconosce l'eguaglianza formale tra tutti i cittadini, al secondo comma 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 e nell'ambito del (e non prescindendo dal) contesto sociale di riferimento.

In questo senso, una serie di specifiche disposizioni costituzionali tutela fattispecie di libertà storicamente ricondotte alla sicurezza personale. Si tratta, *in primis*, delle già citate libertà negative, le prime storicamente affermatesi nell'evoluzione del costituzionalismo liberale, e miranti a tutelare la sfera personale da indebite limitazioni delle pubbliche autorità, oltre che da intrusioni private (cfr., ad esempio, gli artt. 13, 14 e 15 Cost.). In quest'ottica, la sicurezza rappresenta innanzitutto un importante strumento di *tutela* dei diritti: come abbiamo visto, infatti, nella concezione liberale classica compito dello Stato è proprio quello di garantire il pieno godimento dei diritti dei singoli individui, al riparo da possibili interferenze esterne.

Allo stesso tempo, nell'ambito dell'affermazione dei principi del costituzionalismo liberaldemocratico, la Carta del 1948 riconosce ampie sfere di intervento dei pubblici poteri a tutela di esigenze collettive connesse alle c.d. libertà positive, con particolare riferimento ai diritti sociali (cfr., ad esempio, gli artt. 32, 33, 34 e 38 Cost.), garantendo il giusto equilibrio tra esigenze individuali e collettive di tutela nell'ambito della garanzia dei diritti fondamentali della persona. Coerentemente con tale tendenza, la stessa Costituzione stabilisce che la sicurezza può rappresentare anche uno strumento legittimo di limitazione dei diritti individuali (a partire anche dalle libertà più consolidate, come la libertà di circolazione, di cui all'art. 16 Cost., la libertà di riunione, di cui all'art. 17 Cost., o la libertà di iniziativa economica, di cui art. 41 Cost., nell'ambito delle quali viene espressamente richiamata la sicurezza quale limite).

In ogni caso, come (anche se ambigualmente) affermato dalla Corte costituzionale fin dalla sua prima, storica, decisione, insito nel concetto stesso di libertà vi è anche il concetto del suo limite, rinvenibile non solo (in chiave individualistica) nell'esercizio delle altrui libertà, ma anche (in chiave solidaristica) nell'ambito della tutela di esigenze collettive.<sup>17</sup> In questo senso, e alla luce di una lettura sistematica del dettato costituzionale, vengono in considerazione: a) le disposizioni costituzionali che si riferiscono espressamente all'adempimento di specifici doveri;<sup>18</sup> b) le disposizioni che prevedono la possibilità di limitazioni a determinati diritti della persona in vista del soddisfacimento di

<sup>17</sup> Cfr. la sent. n. 1/1956: "E' da rilevare, in via generale, che la norma la quale attribuisce un diritto non escluda il regolamento dell'esercizio di esso. Una disciplina delle modalità di esercizio di un diritto, in modo che l'attività di un individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento dei fini degli altri, non sarebbe perciò da considerare di per sé violazione o negazione del diritto. E se pure si pensasse che dalla disciplina dell'esercizio può anche derivare indirettamente un certo limite al diritto stesso, bisognerebbe ricordare che il concetto di limite é insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile".

specifiche esigenze collettive<sup>19</sup>, nonché (più in generale) tutte le citate previsioni di legittime limitazioni, da parte dei pubblici poteri, a libertà pur proclamate espressamente come inviolabili.<sup>20</sup>

Attualmente, tale ambivalenza si riflette anche sul piano del diritto internazionale e di quello comunitario (pur nelle loro specifiche caratteristiche e peculiarità).<sup>21</sup> In tutti questi casi, infatti, alla proclamazione della tutela di determinate situazioni di libertà,<sup>22</sup> si affianca l'individuazione di tutta una serie di limitazioni attinenti non solo al rispetto delle libertà altrui, ma anche all'ordine pubblico, alla sicurezza nazionale, alla morale, alla salute, alla prevenzione dei reati, al benessere economico, a finalità di interesse generale o alla democrazia,<sup>23</sup> anche se, da ultimo, con l'indicazione della necessità di salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti e il criterio di proporzionalità.<sup>24</sup>

Ovviamente, le dinamiche di composizione tra i diversi interessi in gioco e l'apprezzamento del limite tollerabile di solidarietà richiesta al singolo nei confronti del gruppo sociale non sono lasciate dalla nostra Costituzione solamente alla sola (e occasionale) autodeterminazione della comunità, ma risultano orientate alla luce dei principi che stanno alla base del patto costitutivo (*in primis* quelli personalista e pluralista). Inevitabile, in questo senso, la già citata necessità di un bilanciamento costituzionalmente orientato tra gli stessi, all'interno del quale giocano un ruolo determinante il legislatore, i giudici nonché, in ultima analisi, giurisdizione costituzionale.

Sul piano del diritto positivo, come noto, sono previste nel nostro testo costituzionale diverse legittime ipotesi di limitazione della sfera della sicurezza personale dei singoli individui da parte delle pubbliche autorità. E' altrettanto vero, però, che esse sono circondate da una serie di garanzie particolarmente significative, con specifico riguardo all'ambito penale. Si tratta, a ben vedere, di garanzie non solo (per così dire) procedurali, ma anche di natura più sostanziale: in particolare, riserva di legge (assoluta) e riserva di giurisdizione.<sup>25</sup>

Senza affrontare in maniera approfondita le caratteristiche dei due istituti, basti ricordare come essi siano una delle eredità più evidenti del costituzionalismo liberale e dell'affermazione dei principi dello Stato di diritto. Ogni ipotesi di limitazione della sfera personale dei singoli, infatti, dovrà trovare fondamento in esplicite previsioni legislative, e dovrà avvenire sotto lo stretto controllo dell'autorità giudiziaria. La legge, espressione dell'organo rappresentativo della sovranità popolare, garantirà che le ipotesi di limitazione siano collegate ad esigenze di carattere generale (e costituzionalmente fondate);<sup>26</sup>

---

<sup>18</sup> Come, ad esempio, gli artt. 52, 53 e 54 Cost. Sul rilievo costituzionale dei doveri, per tutti, si veda G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.

<sup>19</sup> Particolarmente evidenti, in questo senso, le disposizioni della c.d. Costituzione economica (cfr., in particolare, gli artt. 41, 42 e 43 Cost.), in relazione a clausole generali come "utilità sociale", "fini sociali", "funzione sociale" e "interesse generale".

<sup>20</sup> Cfr. ad esempio i già citati artt. 13, 14 e 15 Cost.

<sup>21</sup> In questo senso, ad esempio, appaiono significativi gli artt. 3 e 29 della Dichiarazione universale dei diritti del 1948; gli artt. 5, 8, 9, 10, 11, 15, 17 e 18 della Convenzione europea dei diritti del 1950; gli artt. 4, 9, 18, 19, 21 e 22 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966; ma anche gli artt. 6, 52 e 54 della Carta europea dei diritti del 2000.

<sup>22</sup> Come, ad esempio, nel caso dell'art. 3 della Dichiarazione del 1948 (Diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona); nel caso dell'art. 5 della Convenzione del 1950 (Diritto alla libertà e alla sicurezza); nel caso dell'art. 9 del Patto del 1966 (Diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona); nel caso dell'art. 6 della Carta del 2000 (Diritto alla libertà e alla sicurezza).

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, gli artt. 29 della Dichiarazione del 1948; 8, 9, 10 e 11 della Convenzione del 1950; 18, 19, 21 e 22 del Patto del 1966.

<sup>24</sup> Così, in particolare, l'art. 52 della Carta del 2000.

<sup>25</sup> Cfr., in particolare, gli artt. 13, 14, 15 e 21 Cost.

<sup>26</sup> Sul significato della riserva di legge, tra gli altri, si vedano i contributi di S. Fois, *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963; A. Di Giovine, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1969; R. Balduzzi, F. Sorrentino, *Riserva di legge*, in

l'intervento dell'autorità giudiziaria rappresenterà una garanzia tecnica (e indipendente) di rispetto delle ipotesi e delle procedure previste dal legislatore.<sup>27</sup>

Il tutto, al fine di evitare possibili arbitrii dei pubblici poteri, in un sistema di controlli reciproci in cui acquista rilievo particolare anche il ruolo della giurisdizione costituzionale, volta a garantire il rispetto delle norme e dei principi costituzionali da parte dello stesso legislatore rappresentativo. Dunque, non solo garanzie procedurali, ma anche di natura più sostanziale. Se, infatti, riserva di legge e riserva di giurisdizione rappresentano il margine ultimo di legittimità procedurale delle possibili limitazioni della sfera personale dei singoli, delimitazioni sostanziali (o cronologiche) quanto ai contenuti e ai possibili effetti delle singole misure di limitazione riducono ulteriormente a livello costituzionale il campo di intervento dei pubblici poteri.

Si pensi, in questo senso, ai termini di convalida giudiziaria, rigorosamente previsti a pena di decadenza degli eccezionali interventi d'urgenza ad opera dell'autorità di pubblica sicurezza.<sup>28</sup> Ma, più in generale, si veda anche la serie di articolati limiti sostanziali alla penalizzazione, che rappresenta il contesto classico di limitazione delle libertà della persona (ad es. i principi di legalità, offensività, tassatività e determinatezza, colpevolezza, nonché la finalità rieducativa della pena, di cui in particolare agli artt. 25 e 27 Cost.).<sup>29</sup>

In questo senso, la sicurezza personale (nel senso tradizionale di "sicurezza da") è garantita a livello costituzionale attraverso una serie di limitazioni alle possibilità di intervento dei pubblici poteri. Ciò, in particolare, riguarda l'ambito penale e la connessa funzione repressiva dello Stato, circondata da tutta una serie di garanzie procedurali e sostanziali, a partire dalla riserva di legge e dalla riserva di giurisdizione, non a caso espressamente previste nell'ambito delle classiche fattispecie di libertà negative, miranti a garantire la sicurezza dei singoli individui rispetto ad un *non agere* della sfera pubblica.

Il tutto, a ben vedere, non solo a garanzia del rispetto formale di determinate procedure costituzionalmente previste, ma anche a tutela di determinati contenuti (e limiti) dei citati diritti fondamentali e dell'agire dei pubblici poteri. Così, ad esempio, la riserva (assoluta) di legge non rappresenterà solo una garanzia di intervento collegata alla particolare natura dell'atto legislativo, espressione dell'organo rappresentativo delle volontà popolari, rispetto alla formazione secondaria dell'esecutivo; ma manifesterà anche un preciso limite per lo stesso legislatore, nel senso di imporre un determinato contenuto dell'atto legislativo, escludendone un altro (e limitando, quindi, le scelte discrezionali delle autorità chiamate ad eseguire o ad applicare le norme).<sup>30</sup> A sua volta, l'intervento giurisdizionale dovrà esser motivato per evidenziare le motivazioni addotte e la loro coerenza con le previsioni (costituzionali e) legislative.<sup>31</sup>

---

*Enciclopedia del diritto*, XL, Milano, 1989, pag. 1207 ss.

<sup>27</sup> Sul punto, per tutti, si rinvia a V. Angiolini, *Riserva di giurisdizione e libertà costituzionali*, Padova, 1992.

<sup>28</sup> Previsti, in particolare dall'art. 13, terzo comma, Cost. (e, alla luce dell'esplicito rinvio, dall'art. 14, secondo 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"; ma anche dall'art. 21, quarto comma, Cost.: "[...] quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto".

<sup>29</sup> Su tali aspetti, in particolare, vedi A. Barbera, F. Coccozza, G. Corso, *Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico, I) Diritto pubblico generale*, Bologna, 1997, pag. 246 ss.

<sup>30</sup> Così, in particolare, F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXV, Padova, 2004, pag. 32 ss.

<sup>31</sup> Si sofferma in particolare sui rapporti tra obbligo di motivazione dell'atto limitativo, ex artt. 13, 14, 15 e 21 Cost., e generale obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, ex art. 111, sesto comma, Cost. V.

Dunque, se volessimo cercare di delineare i principi costituzionali comuni alle legittime restrizioni della sfera personale, potremmo rilevare: a) la tendenziale connessione ad ipotesi di reato; b) la garanzia di una riserva di legge assoluta, quanto ai casi e ai modi; c) la generale previsione di una riserva giurisdizionale; d) l'eccezionale previsione di limitati interventi di polizia, salvo convalida successiva da parte del giudice.

Eppure la stessa Costituzione fa emergere un'altra sfera attinente alla sicurezza, quella collegata alla tutela di esigenze collettive di tutela, derivante dalla promozione del sistema delle libertà costituzionali in via positiva (ex artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.), più che dalla garanzia delle tradizionali libertà negative, potenzialmente svincolata dall'ambito penale e dalla funzione repressiva dello Stato, e nel cui ambito le citate garanzie procedurali e sostanziali vanno quindi lette sistematicamente con i principi costituzionali di riferimento.

La consapevolezza del Costituente sul punto non sembra possa essere messa in discussione. Si pensi, ad esempio, al riferimento al sistema delle "misure di sicurezza", distinto dal sistema delle pene;<sup>32</sup> alla specialità delle garanzie del domicilio nei casi di limitazioni "per motivi di sanità e di incolumità pubblica", o per fini economici e fiscali;<sup>33</sup> ma anche alla previsione di limiti massimi alla carcerazione preventiva.<sup>34</sup>

Più in generale, tali esigenze appaiono più evidenti nell'ambito dei c.d. dritti della socialità, e cioè di quelle fattispecie di libertà che appaiono strettamente connesse all'inserimento della persona all'interno della comunità di riferimento, e che non possono prescindere concettualmente dalle relazioni reciproche: libertà di riunione e di associazione, ma anche di circolazione, di libera manifestazione del pensiero e di iniziativa economica (cfr. gli artt. 16, 17, 18, 21 e 41 Cost.).

Ebbene, proprio nel momento in cui la persona viene proiettata nell'ambito delle sue relazioni sociali, le preoccupazioni del Costituente appaiono più complesse, e appare una diversa sfera di operatività della sicurezza (la già citata "sicurezza di"), volta anche alla tutela di esigenze di natura collettiva. Non a caso, molti dei già citati riferimenti alla sicurezza si trovano in questo ambito; dall'esplicito richiamo alle esigenze di sicurezza o incolumità pubblica,<sup>35</sup> fino all'espressa indicazione di interventi di natura preventiva, oltre a quelli tradizionali di tipo repressivo.<sup>36</sup>

Conseguentemente, anche le tradizionali garanzie subiscono un riadattamento, essendo tale sfera di intervento sicuramente vincolata da preve disposizioni di legge (in ossequio ai canoni dello Stato di diritto), ma non vincolata all'istituto della riserva di giurisdizione e potenzialmente (oltre che tradizionalmente) affidata alla sfera dell'amministrazione.<sup>37</sup>

---

Angiolini, *op. cit.*, pag. 127 ss.

<sup>32</sup> Cfr. l'art. 25, terzo comma, Cost.: "Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge".

<sup>33</sup> Art. 14, terzo comma, Cost.: "Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali".

<sup>34</sup> Così l'art. 13, quinto comma, Cost.: "La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva".

<sup>35</sup> Come nel caso dei già citati artt. 16, primo comma, e 17, terzo comma, Cost.

<sup>36</sup> Così, ad esempio, gli artt. 13, quinto comma, e 17, terzo comma, Cost. Ma anche l'art. 21, sesto comma, in relazione alla tutela del buon costume: "Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce *provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni*".

<sup>37</sup> Sul punto, si veda anche quanto stabilito dall'art. 23 Cost., in base al quale "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge". A prescindere dall'ambito patrimoniale, infatti (più strettamente collegato al dovere ex art. 53 Cost.), il riferimento all'ambito personale sembra configurare l'art. 23 Cost. come "garanzia di chiusura, imponendo il rispetto della riserva di legge per ogni intervento che incida su fattispecie di libertà e che non ricada nella sfera di operatività di altre specifiche disposizioni costituzionali" (così G. Filippetta, *La libertà personale e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *op. cit.*, II, pag. 594). Sul punto, per una ricostruzione delle

In ogni caso, anche tale categoria di interventi dovrà svolgersi nel rispetto delle norme e dei principi costituzionali, dovendo le esigenze che ne stanno alla base essere ricondotte non certo ad un presunto ed indefinito ordine pubblico ideale, ma a concrete esigenze valutabili in vista della promozione del sistema costituzionale delle libertà. Dunque, a differenza di quanto accadeva durante il fascismo, un sistema volto non tanto a controllare e a limitare i diritti dei singoli individui, in vista di una loro funzionalizzazione agli ideali di regime, nell'ambito di un determinato ordine sociale; ma volto a rileggerli in chiave personalista, e a contemperarli con le esigenze collettive di promozione sociale che sono affidate espressamente dalla Costituzione alla Repubblica, considerata nel suo insieme.

Nel complesso, l'intero dibattito in Assemblea costituente sembra riflettere queste preoccupazioni.<sup>38</sup> Da un lato, infatti, la memoria dell'utilizzo in chiave repressiva delle misure di polizia sotto il precedente regime totalitario ha spinto ad una chiara delimitazione dei poteri dell'amministrazione in materia di libertà fondamentali, attraverso la previsione del necessario intervento (quale regola generale) dell'autorità giudiziaria.

Dall'altro, 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 a ipotesi di tutela di interessi concreti (quali, appunto, la sanità, la sicurezza o l'incolumità pubblica). In ogni caso, nessuna ipotesi di restrizione amministrativa delle libertà della persona potrà avvenire per motivi politici.<sup>39</sup>

Alla luce di tali considerazioni, non sembra potersi condividere l'opinione di chi ritiene configurabile (con particolare riferimento all'ordinamento italiano) l'esistenza di un vero e proprio diritto alla sicurezza, quale situazione giuridica soggettiva in capo ai singoli individui.<sup>40</sup> Infatti, anche in base alla lettura dei dati storici e normativi sopra riportati, le diverse dimensioni costituzionali della sicurezza che si sono indicate rappresentano tutte un complesso bene di rilievo costituzionale, che mira alla tutela della persona nelle sue relazioni sociali, e quindi 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 soggettivo, un'aspettativa o un'aspirazione di sicurezza da parte di singoli individui, in nulla incide nella definizione dello statuto costituzionale della sicurezza.

#### ***4. Le esigenze della sicurezza e l'assetto dei poteri, tra forma di stato e forma di governo***

---

diverse opinioni in merito, si veda anche G. Salerno, *Art. 23*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve della Costituzione*, Padova, 1990, in particolare pag. 169 ss.

<sup>38</sup> Si veda, in particolare, il dibattito in Assemblea svoltosi nei giorni 26 marzo – 11 aprile 1947, ora in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, I, Roma, 1970, pag. 665 ss.

<sup>39</sup> Cfr., in questo senso, l'art. 16, primo comma, Cost., con regola che può, però, intendersi espressione di un principio più generale, come sembra dimostrato anche dall'art. 22 Cost.: "Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome".

<sup>40</sup> Cfr. P. Torretta, *"Diritto alla sicurezza" e altri diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in A. D'Aloia (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, pag. 451 ss.; T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it); G. Cerrina Feroni, G. Morbidelli, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2008, in particolare pagg. 34-35; nonché, criticamente, P. Bonetti, *op. cit.*, pagg. 55-56. Sul punto, più in generale e in relazione alla lettura dell'art. 2 Cost. quale fattispecie aperta, si vedano le riflessioni critiche di A. Barbera, *Nuovi diritti: attenzione ai confini*, in L. Califano (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004, in particolare pag. 23 ss.

Dunque, l'individuazione del bene costituzionale sicurezza, nelle sue diverse dimensioni, si colloca al crocevia tra la c.d. costituzione dei diritti e la c.d. costituzione dei poteri. Se, infatti, dal primo punto di vista vengono in considerazione le questioni relative alla "sicurezza da" e alla "sicurezza di", appare subito evidente come esse siano strettamente collegate con una determinata concezione del potere statale, della sua legittimazione e delle sue finalità.

Proprio per questo, il tentativo di ricostruire lo statuto costituzionale della sicurezza non può prescindere dall'analisi delle istituzioni e degli apparati appositamente previsti per la sua garanzia e la sua tutela, in tutte le dimensioni accennate. Tale legame, in ogni caso, è particolarmente evidente nel passaggio tra Stato assoluto e Stato liberale. Se, infatti, nel primo caso le finalità di garanzia della vita e della sicurezza dei consociati sono il fondamento stesso della costruzione del *pactum subiectionis* e dell'individuazione del potere sovrano, illimitato e totale dello Stato-Leviatano; con l'affermazione dei principi dello stato di diritto, della separazione dei poteri e della tutela delle libertà della classe borghese, in connessione con (pur assai esigue) forme di rappresentanza politica, la sicurezza diviene specifico oggetto di disciplina giuridica.

In ogni caso, leggendo in filigrana gli elementi di continuità tra i due momenti di evoluzione del costituzionalismo moderno, il compito di garantire la sicurezza appartiene all'apparato amministrativo del pubblico potere, che in questo senso si specializza sempre più nell'ambito di quella che adesso viene comunemente individuata come l'amministrazione di pubblica sicurezza.<sup>41</sup>

Dunque, in questo senso, la sicurezza è fin dalle origini fatto di amministrazione e, di conseguenza, fatto di organizzazione amministrativa; dapprima nell'ambito di un assetto accentrato in cui unico interprete delle esigenze della collettività è il sovrano assoluto (che manifesta in questo caso il potere di dettare specifiche norme, di curarne l'attuazione tramite i suoi funzionari e di poter giudicare in ultima istanza sulla loro corretta applicazione); successivamente nell'ambito delle finalità e dei limiti stabiliti dalla legge dell'organo rappresentativo per eccellenza: il Parlamento.<sup>42</sup>

E' in questo momento, infatti, che si manifesta con particolare evidenza il mito della legge quale espressione della volontà generale e della sovranità delle assemblee parlamentari, sulla scia delle suggestioni della Rivoluzione francese. Dunque, in questo senso, il problema della complessiva legittimità del sistema dei pubblici poteri sembra sovrapporsi e limitarsi a quello connesso alla legalità formale delle concrete modalità del suo esercizio.

In ogni caso, da un punto di vista più generale, emerge la tendenza a circoscrivere le questioni concernenti la sicurezza nell'ambito dell'amministrazione interna di polizia, riconoscendo autonomia, da un lato, sia all'apparato militare di difesa esterna (costituito e organizzato secondo principi e norme del tutto peculiari, vero e proprio ordinamento speciale), sia, dall'altro, alla diversa funzione di repressione degli illeciti penali spettante all'autorità giudiziaria.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Sulla quale, tra gli altri, si vedano i contributi di M. Di Raimondo, *Il sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza*, Padova, 1984; A. Chiappetti, *Polizia (diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, 1985, pag. 20 ss.; C. Mosca, *Pubblica sicurezza (ordinamento della amministrazione della)*, in *Novissimo Digesto italiano*, Appendice VI, Torino, 1986, pag. 133 ss.; G. Corso, *Polizia di sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, pag. 319 ss.; nonché di G. Caia, *op. cit.*, in particolare pag. 290 ss.

<sup>42</sup> Per una ricostruzione della citata evoluzione, in particolare, si rimanda a A. Chiappetti, *L'attività di polizia. Aspetti storici e dogmatici*, Padova, 1973, *passim*.

<sup>43</sup> Si veda, sul punto, quanto affermato da A. Chiappetti, *op. ult. cit.*, in particolare pag. 64 ss., secondo il quale, tra il XVII e il XVIII secolo, negli ordinamenti europei continentali (e in particolare in Francia e in Germania, patria del *Polizeistaat*) "il termine *police* o *polizei* viene utilizzato [...] per indicare il più ristretto significato di attività amministrativa esercitata dagli organi dell'apparato di governo ad esclusione della giurisdizione e perfino alcuni significati più limitati, riguardanti una sola parte dell'attività amministrativa

Non è un caso, allora, che proprio sulla scia di tale evoluzione vengano sottolineate, pur con diversi accenni, le differenziazioni tra ambito di intervento della polizia amministrativa, della polizia di sicurezza e di quella giudiziaria. La prima, come noto, strettamente collegata all'esercizio di specifiche funzioni amministrative, quale manifestazione di poteri di vigilanza e controllo;<sup>44</sup> la seconda, in particolare, con compiti di prevenzione rispetto al compimento di atti penalmente rilevanti o comunque socialmente pericolosi;<sup>45</sup> l'ultima, invece, connessa al compito di reprimere le violazioni della legge penale, nell'ambito più specifico dell'esercizio della giurisdizione e a supporto di questa.<sup>46</sup>

Tale assetto sembra, ancora oggi, confermato nell'ambito degli assetti costituzionali liberaldemocratici, pur con alcune rilevanti novità. Da un lato, infatti, la progressiva estensione dei compiti di intervento attivo dei pubblici poteri, e in particolare della pubblica amministrazione, comporta come conseguenza la parallela estensione dei connessi compiti di polizia amministrativa in senso lato. Dall'altro, con l'introduzione a livello costituzionale delle c.d. libertà positive e dei diritti sociali, la dimensione collettiva della sicurezza appare assumere un'importanza maggiore, e un fondamento costituzionale diretto.

Il tutto, in ogni caso, nell'ambito di una visione dei rapporti tra Stato e cittadino non meramente conservativa, ma anche promozionale in vista della garanzia della persona e dei suoi diritti che sembra essere uno dei cardini del costituzionalismo liberaldemocratico. A ciò si aggiunga la forte valorizzazione del principio del pluralismo, sia sociale sia territoriale, che articola ulteriormente i piani di intervento a tutela della sicurezza e delle sue complessive esigenze (si pensi, in questo senso, solo al ruolo degli organi di governo regionali e locali).<sup>47</sup>

Un assetto, quindi, che vede comunque confermato il tradizionale ruolo centrale dell'amministrazione dello Stato (con forme di collaborazione con l'amministrazione locale e regionale), che trova nella legge parlamentare la sua regolamentazione operativa, ma che trova in Costituzione i principi e le norme di fondamento, nell'ambito di specifiche opzioni assiologiche.

---

stessa, escludendo, cioè, l'attività fiscale, l'esercito e così via".

<sup>44</sup> Sul punto, ora, vedi il dettato dell'art. 159, primo comma, del d.lgs. n. 112/1998, secondo il quale "le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa [...] concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività [...] senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico". Sulla polizia amministrativa, cfr. A. Nova, *Polizia amministrativa*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, pag. 314 ss.

<sup>45</sup> Per la quale, ora, si veda l'art. 159, secondo comma, del d.lgs. n. 112/1998, secondo cui "le funzioni e 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". Tali compiti, sulla base del successivo art. 160, secondo comma, sono affidate all'amministrazione della pubblica sicurezza così come disciplinata dalla legge n. 121/1981 "che individua, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, le forze di polizia". Sulla polizia di sicurezza, tra gli altri, si veda M. Colacito, *Sicurezza (polizia di)*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVIII, Roma, 1990; G. Corso, *Polizia di sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, pag. 319 ss.

<sup>46</sup> Cfr., in questo senso, il dettato dell'art. 109 Cost., in base al quale "l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria". Sul punto, ora, vedi anche l'art. 55 c.p.p., secondo cui la polizia giudiziaria "deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale". Sulla polizia giudiziaria, tra gli altri, vedi A. Cerri, *Polizia giudiziaria. I) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIII, Roma, 1990; nonché D. Manzoni, *Polizia giudiziaria*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento VI, Milano, 2002, pag. 860 ss.

<sup>47</sup> Si ricordano, in proposito, le già citate disposizioni di cui agli artt. 117 e 118 Cost., le quali delineano un complesso di competenze (a livello legislativo e amministrativo) che, in materia di sicurezza, vedono coinvolti, *in primis*, lo Stato, ma anche Regioni ed enti locali.

Coerentemente con tali presupposti, la Carta costituzionale declina le esigenze organizzative connesse alle diverse dimensioni della sicurezza nell'ambito di una forma di governo ispirata ai canoni della democrazia parlamentare. Dunque, un ruolo centrale, in questo senso, sembra essere rimesso agli organi protagonisti del rapporto fiduciario, vera e propria cinghia di trasmissione della sovranità popolare: Parlamento, da un lato, e Governo, dall'altro. Più nello specifico, potere legislativo e amministrazione. Se, infatti, alla legge spetta intervenire a regolare l'esercizio dei diritti costituzionali nell'ambito degli interessi e dei limiti costituzionalmente previsti, all'amministrazione tocca dare esecuzione e continua tutela a tali pubblici interessi.

Il compito del potere giudiziario, in questo senso, sarà invece quello di tutelare le posizioni giuridiche soggettive chiamate in causa nell'ambito dell'esercizio dei poteri amministrativi concernenti la sicurezza, in virtù dei principi dello Stato di diritto. Ovvio, in questo senso, il riferimento all'ambito di intervento di quelle che, come abbiamo visto, tradizionalmente si indicano come polizia amministrativa e polizia di sicurezza (e giocando, invece, la magistratura un ruolo del tutto peculiare rispetto alle attività della polizia giudiziaria, funzionalmente collegata all'esercizio della giurisdizione penale). Un compito, quindi, essenzialmente successivo (a parte alcuni, rilevanti, casi), volto a valutare la legalità dell'azione amministrativa e le eventuali responsabilità dei pubblici funzionari. Di fronte ad alcune tradizionali libertà civili,<sup>48</sup> invece, la riserva di giurisdizione espressamente prevista coinvolge direttamente la magistratura nella decisione relativa alle esigenze di limitazione della sfera personale dei singoli individui.

In questi casi, dunque, il giudice non si limiterà, *ex post*, ad un eventuale valutazione dell'operato dell'amministrazione di pubblica sicurezza, ma valuterà *ex ante* le esigenze connesse alla richiesta limitazione della sfera di libertà del singolo. In caso di urgenza, però, si afferma nuovamente un titolo autonomo di intervento delle forze di polizia, salvo la prescritta convalida giudiziaria. I concreti rapporti, in questo senso, tra amministrazione di pubblica sicurezza e autorità giudiziaria sembrano poter essere ricostruiti attraverso un esame sistematico delle diverse norme contenute negli artt. 13, 14, 15 e 21 Cost.

Come in parte già sottolineato, non sembra un caso che il Costituente abbia utilizzato la nozione di "autorità di pubblica sicurezza" nell'ambito dell'art. 13 Cost., mentre l'art. 21 parla di "polizia giudiziaria". Nel secondo caso, infatti, il richiamo alla polizia giudiziaria in materia di sequestro della stampa appare coerente con la specifica riserva di legge rinforzata prevista, che parla espressamente di "delitti" in un contesto in cui appare proibita ogni forma di intervento preventivo ("la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure"). Dunque se di fattispecie penali si tratta, appare coerente il coinvolgimento, pur in via eccezionale, della polizia giudiziaria, funzionalmente istituita per il perseguimento dei reati.

Diverso, invece, il caso dell'art. 13 Cost. A prescindere dall'annoso dibattito sul c.d. vuoto dei fini che contraddistinguerebbe tale disposizione,<sup>49</sup> non sembra potersi accogliere quella interpretazione che, di fatto, riconduce le forme legittime di limitazione della libertà personale all'esercizio della sola giurisdizione penale, interpretando quindi "autorità di pubblica sicurezza" quasi come un sinonimo di "polizia giudiziaria". La riserva di giurisdizione prevista nell'ambito dell'art. 13 Cost., infatti, più che delimitare l'intervento della magistratura alle classiche forme di esercizio dell'attività processuale, vuole estendere le garanzie giurisdizionali di fronte ad ogni caso di limitazione della libertà

<sup>48</sup> Le più volte citate libertà personale (art. 13 Cost.), libertà di domicilio (art. 14 Cost.), libertà di comunicazione privata (art. 15 Cost.) e libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.).

<sup>49</sup> Cfr., A. Barbera, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1992; nonché, nel tentativo di ancorare le limitazioni possibili esclusivamente agli artt. 25, 30 e 32 Cost., L. Elia, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.

personale. E', infatti, l'eredità moderna dell'antica garanzia dell'*habeas corpus*, finalizzata a valutare tempestivamente (e di regola preventivamente) la fondatezza degli interventi limitativi posti in essere dalle pubbliche autorità.<sup>50</sup>

Dunque, in assenza di ogni espressa previsione di poteri esclusivamente connessi alla previa commissione di fattispecie penali, l'art. 13 Cost. parla coerentemente di autorità di pubblica sicurezza, volendo ricomprendere tutte le forme di possibile limitazione della libertà personale, anche al di fuori del processo penale in senso stretto. Che, d'altronde, non fossero le garanzie tipiche del processo, ma quelle più in generale riconducibili ad un'autorità giudiziaria autonoma e indipendente dal governo e dalla sua amministrazione, è evidente solo se si pensi alla pacifica accettazione anche del pubblico ministero quale organo rappresentate dell'autorità giudiziaria indicata.<sup>51</sup>

A sua volta, per le sue peculiarità, mantiene una sua precisa autonomia non solo funzionale, ma anche istituzionale, il sistema della difesa nazionale, connesso al già citato ordinamento delle Forze armate.<sup>52</sup> Esso, infatti, mantiene le caratteristiche di apparato autonomo e separato rispetto all'amministrazione della pubblica sicurezza, finalizzato essenzialmente alla difesa esterna dello Stato e, proprio per tali peculiarità, ispirato a specifici principi di organizzazione e responsabilità (vero e proprio "ordinamento speciale").<sup>53</sup>

## 5. Un caso emblematico: le vicende costituzionali dell'ordine pubblico

Il percorso appena citato può essere colto nell'ambito delle tormentate vicende che hanno caratterizzato il concetto di ordine pubblico nel nostro ordinamento. Come noto, diverse possono essere (e sono) le definizioni date dell'ordine pubblico dal punto di vista giuridico; esse, in particolare, cambiano a seconda del settore normativo di riferimento.<sup>54</sup> Si succedono, così: una definizione di ordine pubblico nell'ambito del diritto privato (come limite all'autonomia privata dei singoli individui); una definizione rilevante sul piano del diritto internazionale privato (come limite al riconoscimento di efficacia interna di atti giuridici prodotti da altri ordinamenti); una definizione specifica nell'ambito del diritto internazionale pubblico (in relazione al rispetto di quelle norme che regolano i rapporti tra Stati riconosciuti come vero e proprio *ius cogens*); una definizione rilevante nell'ambito del diritto pubblico, e costituzionale (in particolare, quale garanzia di ordinata e pacifica convivenza, a tutela della sicurezza dei singoli e della collettività).

In realtà, con riferimento al ruolo dell'ordine pubblico nell'ambito del diritto costituzionale, le interpretazioni sono state assai differenti (anche alla luce di una

<sup>50</sup> In questo, come noto, in perfetta coerenza con quanto previsto dall'art. 111, settimo comma, sulla garanzia del ricorso in Cassazione nei confronti dei provvedimenti *de libertate*.

<sup>51</sup> Evidente, in questo senso, il dibattito in Assemblea costituente, da cui emerge la preoccupazione di sottrarre alla sfera della discrezionalità dell'amministrazione le limitazioni alla libertà personale, per riportarle sotto il peculiare controllo di legalità tipico di un'autorità giudiziaria autonoma e indipendente dal potere politico, così come si stava delineando all'interno della Costituzione.

<sup>52</sup> Sul punto, per tutti, si vedano i contributi di G. de Vergottini, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971; P. Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano, 2000; A. Baldanza, *La difesa*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003, pag. 307 ss.

<sup>53</sup> Cfr., da ultimo, L. Viola, *L'immunità nascosta: alla ricerca della responsabilità dell'amministrazione militare*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pag. 345 ss.

<sup>54</sup> Per una ricostruzione delle origini della nozione di "ordine pubblico" si vedano, tra gli altri, i contributi di A. Pace, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico*, 1963, pag. 111 ss.; L. Paladin, *Ordine pubblico*, in *Novissimo Digesto italiano*, XII, Torino, 1965, pag. 30 ss.; G. Corso, *L'ordine pubblico*, cit., pag. 133 ss.; A. Cerri, *Ordine pubblico (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, XII, Roma, 1990; nonché, da ultimo, di F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Padova, 2007, pag. 25 ss.

giurisprudenza costituzionale oscillante). Secondo alcuni, infatti, l'unica accezione costituzionalmente compatibile di ordine pubblico sarebbe quella limitata alla sua essenza materiale, connessa alla garanzia della sicurezza e dell'incolumità dei cittadini (anche alla luce del dibattito emerso in sede di Assemblea costituente e sulla base delle disposizioni costituzionali più volte citate).<sup>55</sup> Altri, invece (pur problematicamente), ritengono possa essere identificato, in via generale, anche un suo contenuto ideale o normativo, consistente nel rispetto e nella garanzia dei principi fondamentali dell'ordine costituzionale, con particolare riferimento al c.d. ordine democratico.<sup>56</sup>

Gli stessi autori che vanno alla ricerca di un suo eventuale fondamento costituzionale, però, giungono alla conclusione di una impossibilità logica di pensare l'ordine pubblico ideale (a livello costituzionale) come un limite a specifiche libertà, dal momento che proprio la tutela delle libertà rappresenta uno dei principi e valori fondanti l'ordinamento stesso.<sup>57</sup> Come in parte già anticipato, però, a questo punto sembra che la questione si apra fine a toccare, da un lato, la concezione e lo stesso contenuto dei più volte evocati principi supremi dell'ordinamento,<sup>58</sup> nonché, dall'altro, gli elementi di protezione democratica eventualmente rintracciabili nella nostra Carta fondamentale (con particolare riferimento agli artt. 8, 18, 21, 49 e 54 Cost.).

Evidenti, in questo senso, le differenti conseguenze in materia di libertà fondamentali. Se, infatti, si accetta un nozione di ordine pubblico in senso meramente materiale, allora le uniche limitazioni possibili saranno quelle espressamente previste dal testo costituzionale o comunque collegate alla funzione di prevenzione e repressione dei reati. All'opposto, nell'ambito di un'interpretazione dell'ordine pubblico come ordine ideale, alla luce dei principi fondamentali della Costituzione, esso potrebbe rappresentare un limite generale (in quanto immanente) a tutte le libertà costituzionali.

Dal canto suo, la giurisprudenza costituzionale ha assunto una posizione ambigua e oscillante, spesso sovrapponendo le due concezioni di ordine pubblico. Alla luce della già citata impostazione contenuta nella sua prima, storica, decisione (fondata, come noto, sulla distinzione tra limiti connessi alla garanzia delle libertà e limiti connessi all'esercizio delle stesse), la Corte ha infatti dapprima espressamente escluso, in relazione all'art. 16 Cost., che "la sicurezza riguardi solo l'incolumità fisica", sostenendo invece che "sembra razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola sicurezza il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico

<sup>55</sup> Così, tra gli altri, G. Corso, *Ordine pubblico. B) Diritto costituzionale*, cit.

<sup>56</sup> Cfr. ad es., L. Paladin, *Ordine pubblico*, cit., pag. 130 che parla di "ordine pubblico normativo, spettante allo Stato-ordinamento, quale sistema coerente ed unitario di valori e di principi"; C. Lavagna, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 1967, pag. 367 ss. Ma si veda anche la definizione di V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Milano, 1957, pag. 276 ss., che parla di "sistema di valori e di principi inderogabili, che informano storicamente l'ordinamento generale della comunità statale".

<sup>57</sup> Evidente dimostrazione delle difficoltà della dottrina sul punto appare la posizione di C. Esposito, in un primo tempo problematicamente attento al problema dell'illegittimità costituzionale di un eventuale utilizzo delle libertà fondamentali volto a minare le stesse garanzie, direttive o strutture implicitamente poste dalla Costituzione al riparo dallo stesso procedimento di revisione (cfr. *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pag. 50 ss.). Sottolinea il mutamento di prospettiva, in particolare, L. Paladin, *op. cit.*, pag. 132, la cui ricostruzione (in ogni caso) non sembra del tutto priva di ambiguità. Successivamente, invece, contrario alla possibilità di ricavare un contenuto ideale di ordine pubblico costituzionale, quale limite all'esercizio delle libertà fondamentali, dal generale obbligo di fedeltà alla Repubblica previsto dall'art. 54 Cost. (cfr. *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, pag. 52). Parzialmente differente, sul punto, la posizione di A. Pace, *op. ult. cit.*, pag. 119, il quale invece ritiene possibile far valere una nozione ideale di ordine pubblico costituzionale esclusivamente in relazione alle libertà economiche, alla luce del peculiare ordine economico disegnato dal Costituente.

<sup>58</sup> Sui quali, in particolare, si vedano le sentt. nn. 30/1972, 31/1972, 32/1972, 18/1982, 1146/1988. Analogamente, in relazione ai "principi fondamentali dell'ordinamento", si vedano le sentt. nn. 183/1973, 48/1979, 170/1984.

esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'ordinato vivere civile, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico".<sup>59</sup>

Successivamente, in relazione alla libertà di manifestazione del pensiero, ha affermato la natura implicita e (in qualche modo) generalizzata del limite dell'ordine pubblico, inteso quale "bene collettivo, che non è dammeno della libertà di manifestazione del pensiero". Secondo la Corte, infatti, "l'esigenza dell'ordine pubblico, per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, non è affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari, né è incompatibile con essi. In particolare, al regime democratico e legalitario, consacrato nella Costituzione vigente [...], è connaturale un sistema giuridico, in cui gli obbiettivi consentiti ai consociati e alle formazioni sociali non possono esser realizzati se non con gli strumenti e attraverso i procedimenti previsti dalle leggi, e non è dato per contro pretendere di introdurvi modificazioni o deroghe attraverso forme di coazione o addirittura di violenza. Tale sistema rappresenta l'ordine istituzionale del regime vigente; e appunto in esso va identificato l'ordine pubblico del regime stesso. Non potendo dubitarsi che, così inteso, l'ordine pubblico è un bene inerente al vigente sistema costituzionale, non può del pari dubitarsi che il mantenimento di esso - nel senso di preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale, instaurate mediante le leggi, da ogni attentato a modificarle o a renderle inoperanti mediante l'uso o la minaccia illegale della forza - sia finalità immanente del sistema costituzionale".<sup>60</sup>

Chiara la valenza sostanzialmente ambigua di una tale concezione di ordine pubblico, da un lato riferita ad un determinato assetto normativo di principi costituzionali, dall'altro connessa a forme coattive o violente di attentato all'ordine istituzionale del regime vigente. In ogni caso, chiara la sua natura di interesse costituzionale che può giustificare limitazioni ad altri beni costituzionalmente garantiti (e, in particolare, alle libertà).<sup>61</sup>

Ulteriore conferma delle ambiguità della Corte in materia sembra essere anche la successiva decisione con cui, sempre in relazione all'art. 21 Cost.,<sup>62</sup> si afferma che "la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo diventerebbe illusoria per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dell'ambito delle leggi, della civile regolamentazione, del ragionevole costume. Anche diritti primari e fondamentali [...] debbono venir temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza". In questo senso, l'ordine pubblico deve essere inteso quale "ordine pubblico costituzionale [...] che deve essere assicurato appunto per consentire a tutti il godimento effettivo dei diritti inviolabili dell'uomo".<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Così, in particolare, la sent. n. 2/1956, in relazione alla disciplina allora vigente del rimpatrio con foglio di via obbligatorio e del rimpatrio per traduzione (art. 157 del TULPS del 1931).

<sup>60</sup> Cfr., in questo senso, la sent. n. 19/1962, in relazione all'art. 656 c.p. concernente la pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose atte a turbare l'ordine pubblico. Su tale decisione si vedano le osservazioni di C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, pag. 191 ss.; e di P. Barile, *La libertà di espressione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose*, in *Foro italiano*, 1962, I, pag. 855 ss.

<sup>61</sup> Secondo la Corte, infatti, "la tutela costituzionale dei diritti ha sempre un limite insuperabile nella 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 dell'intera collettività" (cfr. ancora la sent. n. 19/1962). In senso conforme, vedi anche le successive sentt. nn. 199/1972 e 210/1976).

<sup>62</sup> Per una ricostruzione della non scarsa giurisprudenza in materia, si veda A. Cerri, *op. cit.*, in particolare pagg. 8-9.

<sup>63</sup> Cfr. la sentenza n. 168/1971, sull'art. 650 c.p. in merito al reato di inosservanza dei provvedimenti dell'autorità per ragione d'ordine pubblico. Su tale decisione, si rimanda a A. Pace, *Ordine pubblico materiale, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, pag. 1777 ss.

Da ultimo, però, sembra in qualche modo aver accettato una nozione più strettamente materiale dello stesso, in concomitanza con la già citata riforma del Titolo V del 2001 che ha per la prima volta inserito espressamente il concetto di ordine pubblico in Costituzione. Significative, in questo senso, le affermazioni in base alle quali esso indicherebbe il “settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico”, riguardante “le 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 dell’ordinamento”, sostanzialmente escludendo però al contempo che tale nozione possa assumere “una portata estensiva, in quanto distinta dall’ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell’ambiente, del lavoro e così via”. Dunque, “non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile”.<sup>64</sup>

Dunque, se appare vero che ad un regime democratico e legalitario, quale quello consacrato nella Costituzione italiana del 1948, “è connaturale un sistema giuridico in cui gli obiettivi consentiti ai consociati e alle formazioni sociali non possono essere realizzati se non con gli strumenti e attraverso i procedimenti previsti dalle leggi, e non è dato per contro pretendere di introdurre modificazioni o deroghe attraverso forme di coazione o addirittura di violenza”, è altrettanto vero che questo sembra essere un limite generale connesso all’ambito della prevenzione e repressione dei reati, senza alcuna suggestione di tipo puramente ideale o immanente in merito alla ricostruzione del sistema delle libertà costituzionali del cittadino.

Tale tendenza, a ben vedere, ben si coniuga con quel filone giurisprudenziale volto a ritenere che “il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell’ambito dell’ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell’ordinata convivenza civile”, motivo per cui è da escludere che, prevedendo una specifica libertà, “la Costituzione abbia consentite attività le quali turbino la tranquillità pubblica, ovvero abbia sottratta alla polizia di sicurezza la funzione di prevenzione dei reati” (così, significativamente, la sent. n. 1/1956 in relazione all’art. 21 Cost.).

In realtà, a ben vedere (anche se non senza difficoltà), il concetto di limite dovrebbe (a rigore) essere inteso quale specifica ed espressa delimitazione *ab externo* di una determinata fattispecie di libertà, laddove le esigenze di tutela di altre sfere di libertà, o di ulteriori interessi costituzionalmente rilevanti, pongono il diverso problema di un reciproco bilanciamento, che è operazione logicamente e materialmente successiva all’individuazione degli esatti confini delle diverse fattispecie.<sup>65</sup> Che, poi, accanto a tali (eventuali) limitazioni *ab externo* sia individuabile una sorta di limitazione *ab interno*, connessa alla stessa interpretazione della libertà di cui si tratta e del suo reale significato normativo, è discorso diverso, e che formalmente sembra dover prescindere dalla questione dell’interpretazione di limitazioni espresse.

Una cosa, infatti, è l’attribuzione di significato all’oggetto di tutela di una determinata fattispecie di libertà; altra l’interpretazione delle eventuali delimitazioni espressamente previste; altra ancora, e successiva, l’eventuale bilanciamento con altri interessi costituzionali potenzialmente in conflitto. Da questo punto di vista, come già in parte anticipato, sembra che le esigenze costituzionali connesse alla sicurezza (e all’ordine pubblico), nel nostro ordinamento costituzionale, giochino un ruolo particolare soprattutto

<sup>64</sup> Così, ad esempio, le sentt. nn. 290/2001, 407/2002, 162/2004, 237/2006.

<sup>65</sup> Sul punto, in particolare, si vedano le osservazioni di C. Esposito, *op. ult. cit.*, pagg. 193-194, il quale, pur riconoscendo la dimensione costituzionale di alcuni valori che, in relazione alla libera manifestazione del pensiero, richiedono un’opera di bilanciamento, ricostruisce in maniera puntuale il limite dell’ordine pubblico attraverso l’indicazione delle specifiche norme costituzionali che sembrano indirettamente richiamarlo (artt. 13, 14, 16, 17, e 18 Cost.).

dal secondo e terzo punto di vista, in relazione all'individuazione di specifiche limitazioni *ab externo* e nell'ambito del bilanciamento tra diversi interessi costituzionali.

Non sembra, invece, possibile individuarne un ruolo quale limite immanente alla ricostruzione di una specifica libertà, la ricostruzione del cui oggetto di tutela prescinde logicamente non solo dalla presenza di eventuali delimitazioni esterne, ma anche dalle successive operazioni di bilanciamento eventualmente azionabili. Non fosse altro perché, come noto, mentre l'individuazione dell'oggetto di tutela di una libertà è operazione generale e astratta, l'operatività delle specifiche delimitazioni eventualmente previste e, ancora di più, l'eventuale bilanciamento con altri interessi costituzionali appaiono operazioni da attuare concretamente e caso per caso.

## 6. Sicurezza e valori dell'ordinamento: il ruolo della Corte costituzionale

Colta nella sua dimensione più propriamente costituzionale, la sicurezza entra dunque a far parte del tessuto normativo della Carta fondamentale, aprendo un'ulteriore, discussa prospettiva di indagine: quella connessa alla dimensione non solo materiale della sicurezza, ma aperta alla sua (pur problematica) dimensione ideale-normativa. Con le precisazioni che seguiranno, dal punto di vista del diritto costituzionale, tale dimensione della sicurezza sembra poter essere colta limitatamente a due profili, strettamente connessi tra loro: a) sicurezza della Costituzione; b) sicurezza nella Costituzione.

Dal primo punto di vista, in relazione alla sua natura di fonte suprema dell'ordinamento giuridico, sicurezza normativa vuol dire anche tutela della forza e della piena attuazione della Carta costituzionale, dei suoi contenuti normativi, dei suoi principi e dei suoi valori. Dal secondo punto di vista, invece, vuol dire garanzia della sicurezza in relazione ai diversi valori accolti dalla Costituzione,<sup>66</sup> nel reciproco, indispensabile bilanciamento,<sup>67</sup> (sia in senso statico, in relazione alle opzioni in materia già effettuate dal Costituente; sia in senso dinamico, in relazione all'indispensabile opera di aggiornamento in chiave evolutiva degli equilibri posti nell'ambito del dettato costituzionale).

In entrambe le prospettive, appare essenziale il già citato ruolo della Corte costituzionale, quale garante non solo della forza formale della Carta fondamentale e della sua supremazia gerarchica, ma anche del suo specifico contenuto e della sua concreta attuazione. In quest'ultimo caso, in particolare, verranno in gioco non solo puntuali regole costituzionali, ma anche i principi e i valori che, essendo a fondamento dell'ordinamento, ne sono l'indispensabile presupposto.

Calata all'interno del tessuto costituzionale (e di un particolare tessuto costituzionale), la sicurezza dovrà quindi essere declinata non quale impalpabile *a priori* logico, del tutto indecifrabile agli occhi della scienza giuridica; né come semplice oggetto di disciplina da parte dell'ordinamento generale, in quanto da esso richiamata o presupposta (in una prospettiva semplicemente formalistica e avalutativa); bensì come specifico valore costituzionale, sintesi di una pluralità di diversi interessi, nell'ambito di un ventaglio ben preciso di opzioni fondamentali codificate nella Carta fondamentale.

Ancora più evidente appare tale prospettiva nell'ambito di una moderna società ispirata ai principi dello stato sociale e della democrazia pluralista, in cui la Carta costituzionale cerca di rappresentare la sintesi dei valori fondanti una determinata

---

<sup>66</sup> Anche se, formalmente, è stato osservato che "il bilanciamento è propriamente una tecnica di composizione di interessi costituzionali [...] e non dei relativi valori", è pur vero che essi, in quanto tali, "entrano nel giudizio di costituzionalità in via riflessa o mediata" (così A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, pag. 279).

<sup>67</sup> Sul bilanciamento, da ultimo, si rimanda alla ricostruzione di A. Morrone, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II, 2008.

collettività organizzata, colta in tutte le sue sfumature e peculiarità, e in via di costante evoluzione.

A differenza dello Stato liberale classico, infatti, in cui la Costituzione aveva il fine di fissare le reciproche prerogative di Re e Parlamento, codificando rapporti di forza ormai consolidati in via di fatto all'interno di una società fortemente omogenea (c.d. costituzione bilancio, o statica), nello Stato liberaldemocratico il fine della Carta costituzionale è quello di indicare un complesso progetto di attuazione di alcuni principi oggetto di specifiche opzioni del Costituente, in relazione ad una società in costante movimento ed evoluzione, ricca di contraddizioni che proprio nel testo costituzionale vedono un'istanza unitaria intorno ad determinate scelte fondamentali (c.d. costituzione progetto o dinamica).<sup>68</sup>

In quest'ottica, infatti, garantire la peculiare forza normativa del testo costituzionale (sicurezza della Costituzione) vuol dire anche garantirne al massimo le possibilità di attuazione ed implementazione, secondo le direttrici di sviluppo espressamente previste, tra le quali emerge anche la sicurezza, pur nelle sue diverse caratteristiche. Così, solo per fare un esempio, alla dimensione individuale della sicurezza tipica dello Stato liberale si affiancherà anche una dimensione collettiva, alla luce della valorizzazione del concetto di persona e di quel pluralismo sociale la cui tutela e garanzia appare una delle direttrici costituzionali di fondo della nostra Carta fondamentale (cfr. art. 2 Cost.).<sup>69</sup>

Ciò nonostante, mai la seconda dimensione potrà annichilire l'indispensabile sfera di tutela della persona in quanto tale: interessi individuali e collettivi dovranno quindi trovare una loro composizione anche in relazione alla sicurezza. Ed ecco la necessaria opera di bilanciamento della giurisdizione costituzionale.

Ciò non vuol dire, sia chiaro, individuare nel solo Giudice delle leggi l'autorità in grado di garantire il complesso valore della sicurezza all'interno di un determinato ordinamento giuridico: vuol dire, però, metterne in evidenza il ruolo peculiare, connesso alle specificità della dimensione costituzionale del bene sicurezza.

Certo, da un punto di vista materiale, le concrete applicazioni operative connesse a tale garanzia sono naturalmente rimesse alle decisioni politiche prese nell'ambito del rapporto fiduciario che lega Parlamento e Governo, in attuazione dei canoni democratici. L'amministrazione, a sua volta, garantirà l'esecuzione delle scelte operative di cui sopra, mentre al potere giudiziario spetterà, come noto, il compito di verificare la legalità dell'azione amministrativa, oltre che il rispetto delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte.

Eppure, dal punto di vista costituzionale, queste non sono altro che conseguenze connesse alla specifica dimensione della sicurezza, che chiama in causa, oltre che le opzioni di valore già ricordate, anche i conseguenti assetti organizzativi e l'ambito di tutela dei diritti fondamentali (entrambi classica materia costituzionale).

Nel complesso, se volessimo cercare di individuare il *proprium* della sicurezza all'interno della Stato costituzionale liberaldemocratico, nell'ambito della costruzione di quella che si è individuata come sicurezza legittima, potremmo rilevare: a) la compresenza, accanto alla tradizionale garanzia della sicurezza esterna, di sempre

---

<sup>68</sup> Significative, in questo senso, le riflessioni di G. Zagrebelsky, *op. cit.*, pag. 20 ss., il quale sottolinea il passaggio da una concezione, tipica dello stato di diritto liberale, dell'ordinamento giuridico come dato (alla luce della già citata omogeneità sociale e legislativa), ad una più complessa valutazione dell'ordinamento giuridico come problema, caratteristica dello Stato costituzionale liberaldemocratico (e della sua eterogeneità sociale e normativa).

<sup>69</sup> Cfr. A Barbera, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, in particolare pag. 101 ss., il quale sottolinea l'importanza del riferimento alla persona "non come valore astratto, ma come persona fisica nel suo concreto essere" e nelle sue relazioni sociali. Strettamente connessa a tale impostazione è la ricostruzione delle libertà fondamentali quali "istituzioni" che, oltre lo schema del diritto pubblico soggettivo, richiedono "modi e forme di organizzazione della pubblica amministrazione e del potere giudiziario, [...] forme di partecipazione [...] collettiva [...], prudenti ma incisive forme di sostegno pubblico" (pagg. 75-76).

maggiori ambiti di intervento statale volti a garantire e promuovere la sicurezza dal punto di vista interno (in connessione con il forte pluralismo sociale che caratterizza gli stati contemporanei); b) l'emersione di una dimensione propriamente collettiva della sicurezza, una volta oltrepassati i confini della sicurezza come interesse meramente individuale (tipica eredità dello stato di diritto liberale); c) la conferma di una dimensione essenzialmente materiale della sicurezza (come sicurezza legittima da un punto di vista costituzionale), proprio alla luce di una valorizzazione sistematica del contesto normativo e valoriale di riferimento, incentrato sulla persona e sulla garanzia dei suoi diritti.

Ciò nonostante, proprio l'ultima delle dimensioni citate è frutto di una "collocazione" del bene sicurezza all'interno del tessuto costituzionale repubblicano, motivo per cui (seppur in via indiretta) appare all'orizzonte una sua problematica dimensione ideale-normativa, anche se utilizzata esclusivamente per ricavare, in via negativa, ciò che sicurezza non è (e non, in positivo, ciò che essa invece rappresenta).

Questa problematica consapevolezza emerge anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, pur nell'ambito della difficile costruzione in via sostanzialmente pretoria di una gerarchia di valori all'interno della Carta fondamentale, in relazione alla sicurezza parte da specifiche disposizioni costituzionali. In particolare, gli artt. 14, 16, 17 e 41 Cost., disciplinando le specifiche situazioni di libertà previste, sembrano in qualche modo ordinare gli interessi in gioco (in questo caso, interessi individuali e bene collettivo della sicurezza o incolumità pubblica). In questi casi, infatti, è la stessa Costituzione che delimita l'ambito di tutela di certi interessi individuali riferendosi a concetti che esprimono, in via generale, altrettanti interessi di natura collettiva.<sup>70</sup>

In ogni caso, appare indispensabile ricordare come in quest'opera di delineazione, caso per caso, del bilanciamento tra i diversi interessi via via in potenziale conflitto tra loro, la Corte abbia riconosciuto solo ad alcuni di essi il rango di principi supremi dell'ordinamento, limite implicito alla revisione costituzionale e, proprio per questo, destinati a prevalere sugli altri interessi costituzionali eventualmente in conflitto. Altri interessi, invece, sono stati dalla Corte configurati come primari, senza però assurgere al rango di supremi.

Ebbene, non è forse un caso che la Corte abbia indicato, tra i principi supremi, la dignità della persona,<sup>71</sup> il principio pluralista,<sup>72</sup> il principio di laicità,<sup>73</sup> il principio di eguaglianza, il principio di sovranità popolare, la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali.<sup>74</sup> Tutti interessi che mirano a garantire, alla base, l'essenza di uno Stato costituzionale democratico e pluralista. Diversamente, come noto, tra gli interessi primari essa ha individuato non solo i diritti fondamentali della persona, ma anche beni di natura collettiva che appaiono strumentalmente collegati al libero esercizio dei diritti della persona, in quanto ne rappresentano precondizioni oggettive: in particolare l'interesse della giustizia e la sicurezza dello Stato (inteso come Stato comunità).<sup>75</sup>

---

<sup>70</sup> Sul punto, ancora una volta, si veda A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, cit., pagg. 287-288: "Il giudizio della Corte, in simili evenienze, appare più semplice rispetto alla generalità dei casi in cui non è possibile trarre dal testo costituzionale una indicazione puntuale circa il modo di comporre il conflitto. Qui, infatti, il giudice costituzionale deve soprattutto risolvere la questione relativa alla perimetrazione degli interessi in conflitto", e non alla loro concreta individuazione.

<sup>71</sup> Così, ad esempio, le sentt. nn. 479/1987 e 37/1992, secondo cui la dignità umana è da intendersi come "autostima [...] e coscienza del proprio valore nell'ambito dei rapporti con gli altri uomini".

<sup>72</sup> Cfr., in modo esplicito, la sent. n. 62/1992.

<sup>73</sup> In tale senso, come noto, la sent. n. 203/1989, che lo identifica non come "indifferenza dello Stato per il fenomeno religioso, bensì garanzia dello Stato della salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale".

<sup>74</sup> Come stabilito, tra l'altro, dalla sent. n. 17/1982.

<sup>75</sup> Cfr., in particolare, la sent. n. 82/1976 che lo definisce come "interesse dello Stato comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e – al limite – alla stessa sua sopravvivenza".

Dunque, anche se in via approssimativa, sembra in qualche modo profilarsi una possibile ricostruzione generale, in base alla quale le esigenze primarie della sicurezza potranno rappresentare un limite all'esercizio di specifiche libertà (laddove espressamente richiamate in Costituzione), nonché alla luce di un bilanciamento effettuato caso per caso dal Giudice delle leggi in caso di contrasto con altri interessi primari. In ogni caso, mai tali esigenze potranno incidere sulla dignità della persona (anche in relazione al nucleo essenziale dei suoi diritti), o sulla complessiva tutela giurisdizionale dei suoi diritti, veri e propri principi supremi dell'ordinamento.

In realtà, a ben vedere, la pretesa subordinazione degli aspetti (per così dire) organizzativi collegati alla tutela di un bene di natura collettiva (la giustizia, la sicurezza), rispetto ai principi supremi connessi alla dignità della persona e alla tutela giurisdizionale dei suoi diritti, sembra in parte contrastare con la stessa configurazione dei primi quali vere e proprie precondizioni per assicurare l'esercizio dei diritti fondamentali della persona, analogamente a quanto si afferma per i principi supremi in relazione all'essenza della democrazia pluralista. In ogni caso, la sicurezza gioca un ruolo importante nell'ambito delle tecniche di bilanciamento, non solo in riferimento alle già citate norme che espressamente la richiamano all'interno della disciplina di specifiche libertà, ma anche alla luce della sua configurazione quale interesse primario di natura collettiva, collegata alle diverse dimensioni costituzionali fin qui indicate.

Forum di Quaderni costituzionali

stituzionali