

## **Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti? Brevi riflessioni intorno a una recente proposta di legge costituzionale**

GABRIELE TROMBETTA\*

---

**Abstract (IT):** Il contributo prende le mosse da una recente proposta di legge costituzionale volta a introdurre nella Carta un “diritto alla sicurezza”. Si procede, anzitutto, a esaminare il testo, per poi approfondire la *vexata quaestio* dell’utilità teorica e della opportunità di politica del diritto dell’introduzione di un diritto soggettivo alla sicurezza nell’ordinamento, temi sui quali la giuspubblicistica italiana si è misurata con opinioni discordanti a partire dagli anni 2000, in coincidenza con gli attentati alle Torri Gemelle.

**Abstract (EN):** *The essay arises from a recent proposal of constitutional law aimed to introduce a “right to security” in the Constitution. First of all, the paper examines the text of the law analyzing then the vexata quaestio concerning the theoretical and political opportunity of establishing a “right to security” within the legal system. In fact, since 2000 – coinciding with the Twin Towers attack – several conflicting opinions have emerged within the public jurisprudence on this subject.*

---

**Sommario:** 1. La proposta di legge costituzionale. – 2. Ordine pubblico e sicurezza nell’ordinamento italiano. – 3. Altri percorsi e altre strategie in materia di sicurezza. – 4. “Diritto alla sicurezza” o “sicurezza dei diritti”? – 5. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 9 novembre 2021

### **Suggerimento di citazione**

G. TROMBETTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti? Brevi riflessioni intorno a una recente proposta di legge costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Dottore di ricerca in Tutela delle situazioni giuridiche soggettive nella Seconda università degli studi di Napoli. Indirizzo mail: [gabriele100385@hotmail.it](mailto:gabriele100385@hotmail.it).

## 1. La proposta di legge costituzionale

Con la proposta n. 2954 del 16 marzo 2021, è stato formulato uno schema di legge costituzionale di modifica all'art. 101 Cost., «in materia di introduzione del diritto dei cittadini alla sicurezza».

Gli autori sottolineano come la proposta ambisca a introdurre «il diritto alla sicurezza, all'ordine pubblico e all'incolumità».

Non mostrandosi all'oscuro della ricostruzione della sicurezza come «sicurezza dei diritti», ribadiscono tuttavia l'esigenza di apprestare un diritto soggettivo alla sicurezza, da tenere – peraltro – distinto dall'ordine pubblico.

Quest'ultimo viene ricostruito come ordine pubblico materiale, quantunque con qualche imprecisione concettuale, allorché si afferma che esso «può ritenersi turbato da atti umani violenti o da fatti naturali, come, ad esempio, un terremoto o un'alluvione, pregiudizievoli per la pubblica incolumità». Dov'è noto che l'ordine pubblico afferisce alla prevenzione di attività umane socialmente pericolose<sup>1</sup>, mentre il versante della prevenzione e reazione ad eventi naturalistici avversi appartiene al dominio della protezione civile.

Ad ogni modo, viene respinta l'interpretazione del sintagma «ordine e sicurezza pubblica» in termini di endiadi<sup>2</sup>, per riservare alla sicurezza una dimensione anche soggettiva, coincidente con «lo stato psicologico dei membri della collettività, i quali si devono sentire protetti nella loro integrità personale e patrimoniale».

I proponenti evidenziano come manchi nel testo costituzionale una definizione del concetto di sicurezza, che è nondimeno richiamato in molteplici luoghi della Carta.

---

<sup>1</sup> Così, autorevolmente, O. RANELLETTI, *Concetto della polizia di sicurezza*, in *Scritti giuridici scelti*, Jovene, Napoli, 1992, pp. 432 ss. (già in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, LX, 1898), secondo il quale la polizia di sicurezza attiene alla «difesa contro cause malefiche *umane*», «allo scopo di garantire il tutto sociale e le sue parti contro danni, che possono provenire dall'attività *umana*» (corsivo mio). L'Autore, in particolare, definisce la polizia di sicurezza come «quella maniera di polizia, che ha per iscopo di difendere l'ordine giuridico esistente, contro attacchi illeciti dei singoli».

<sup>2</sup> Così invece, sia pure *per incidens*, Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285. Sui termini della questione e sulla posizione della Corte costituzionale, cfr. anche C. PETTERUTI, *Effetti della crisi migratoria sulla sicurezza e l'ordine pubblico nei rapporti tra Stati membri e Ue*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 2/2020, p. 249. Va chiaramente riconosciuto, peraltro, come il concetto di ordine pubblico e sicurezza sia fondamentalmente «ambiguo», risentendo – al di là di un nòcciolo duro di significato inerente alla neutralizzazione del *bellum omnium contra omnes* – della *weltanschauung* politico-istituzionale dell'ordinamento cui afferisce (così G. CORSO, *Ordine pubblico e ordine democratico. Due esperienze costituzionali*, Ila Palma, Palermo, 1974, p. 7). In questa prospettiva, volendo, v. anche G. TROMBETTA, *Ordine pubblico e sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 2/2020.

Vengono rievocati, oltre all'art. 117 co. 2, lett. h), anche gli artt. 14, 16, 17, 41, 120.

Inappropriato pare, poi, il riferimento all'art. 13, laddove per «autorità di pubblica sicurezza» si intende, tradizionalmente, la polizia giudiziaria<sup>3</sup>.

Come pure inconferente parrebbe l'evocazione della «sicurezza dello Stato», da riferirsi agli apparati di *intelligence*.

Si conclude che la sicurezza:

- 1) è un bene di rilievo costituzionale fondamentale;
- 2) può eventualmente, nei termini e alle condizioni stabiliti dalla legge (nel rispetto e in attuazione della Costituzione), operare come limite di determinate libertà (circolazione, riunione, iniziativa economica);
- 3) è un'attività (ma piuttosto dovrebbe essere perseguita con un'attività) il cui esercizio è compito delle autorità. In questo senso, peraltro, si trascura il ruolo della sicurezza privata, nella declinazione della vigilanza privata e degli osservatori volontari.

I proponenti rilevano come, in ragione dell'offensiva terroristica islamista, divenga «necessario intervenire al fine di tranquillizzare l'opinione pubblica, nonché [...] assicurare in concreto, con maggiore forza ed efficacia, la protezione della convivenza civile e dell'incolumità delle persone e dei beni».

Se ne deduce che «la sicurezza deve quindi essere configurata come un diritto fondamentale, che, al pari degli altri diritti, non è assoluto ma va temperato in relazione a specifici interessi pubblici ai fini di un'ordinata e armonica coesistenza civile».

In questa logica, viene proposto di modificare l'art. 101 Cost., premettendo al primo comma il seguente: «La Repubblica tutela la sicurezza dei cittadini».

Prima di esaminare più approfonditamente l'annoso tema della compatibilità con la Carta di un *diritto alla sicurezza*, in luogo della *sicurezza dei diritti*, si esprimono alcune perplessità di *drafting* normativo.

Anzitutto, la disposizione non chiarisce essersi in presenza di un «diritto alla sicurezza»; anzi, affermare che la Repubblica (intesa come insieme dei diversi livelli di governo, *ex art. 114 Cost.*) tuteli la sicurezza dei cittadini pare muovere nell'opposto senso della sicurezza-interesse pubblico.

Sarebbe stato più opportuno, forse, evocare perspicuamente un *diritto alla sicurezza*. E, in questo senso, anche la scelta topografica non pare delle più felici, inscrivendosi la novella nell'art. 101 Cost., dedicato alla magistratura. Per vero, la disposizione verrebbe a trasmutare l'equilibrio dei poteri, funzionalizzando la

---

<sup>3</sup> Il riferimento costituzionale è, infatti, essenzialmente all'arresto in flagranza e al fermo di indiziato di delitto. Vero che non mancano procedure di *habeas corpus* anche in relazione a provvedimenti amministrativi, com'è il caso del D.A.S.P.O. o dell'esecuzione, da parte del questore, dell'espulsione amministrativa.

giustizia alla sicurezza, ciò che è sicuramente da escludersi nell'assetto di *checks and balances* voluto dal Costituente. È chiaro che l'intento dei proponenti è anche di corroborare la certezza della pena; epperò strumentalizzare la giustizia alla sicurezza appare teoricamente insidioso, giacché la giustizia, lungi dal comminare pene esemplari o rassicuranti, dovrebbe soltanto – in applicazione della legge – dare ragione a chi ha ragione e torto a chi ha torto<sup>4</sup>.

Altre ipotesi formulabili parrebbero l'aggiunta di un secondo comma all'art. 2 Cost., ovvero una novella all'art. 13, che ponessero la sicurezza – appunto – tra i diritti fondamentali del cittadino.

Ma neanche questa soluzione garantirebbe l'accoglimento di un diritto alla sicurezza nella Costituzione italiana, atteso che il *nomen juris* non rappresenta argomento insormontabile in sede interpretativa.

## 2. Ordine pubblico e sicurezza nell'ordinamento italiano

Al fine di collocare sistematicamente il tema in analisi nel “discorso giuridico”, non è inutile soffermarsi sul concetto di sicurezza nell'ordinamento italiano.

Appare, anzitutto, opportuno scrutinare se la sicurezza pubblica coincida o no con l'ordine pubblico.

Secondo una prima prospettiva, che valorizza anche l'argomento della non pleonasticità del legislatore, i due termini avrebbero significati distinti.

Autorevole dottrina ha, al riguardo, sostenuto che la «sicurezza» viene garantita attraverso la «prevenzione contro tutti quei pericoli che possano minacciare l'incolumità fisica dei cittadini o l'integrità dei loro beni»<sup>5</sup>, mentre, per contro, altra funzione di tutela assegnata alla polizia sarebbe «quella dell'ordine pubblico»<sup>6</sup>, volta a reprimere le turbative di valori o sensorie<sup>7</sup>.

Più di recente, quest'impostazione dicotomica è stata riproposta, sebbene con diversa declinazione, sostenendosi che la sicurezza pubblica «ha come centro di riferimento la comunità, intesa, come detto, nel senso di plurisoggettività: la sicurezza pubblica consiste, dunque, in una situazione di fatto, in forza della quale una comunità di persone (in un dato ambito territoriale) vive in una condizione di equilibrio e di armonia»<sup>8</sup>; mentre l'ordine pubblico avrebbe «come centro di riferimento le istituzioni pubbliche, non la comunità locale». Quest'ultimo

---

<sup>4</sup> Sovvengono le recenti riflessioni in materia di populismo giudiziario, e in particolare penale: cfr., *ex multis*, M. DONINI, *Populismo penale e ruolo del giurista*, in *Sistema penale*, 7 settembre 2020.

<sup>5</sup> P. VIRGA, *La potestà di polizia*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 12.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 18.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 21.

<sup>8</sup> M. DI RAIMONDO, *Appunti di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 98.

sarebbe, insomma, «una situazione di fatto, in modo analogo alla pubblica sicurezza, in cui le istituzioni pubbliche possono esercitare la propria attività (in genere funzioni) senza subire interferenze»<sup>9</sup>.

Per contrapposto orientamento<sup>10</sup>, la sicurezza sarebbe inscindibile dall'ordine pubblico. Si tratterebbe d'un sintagma unitario, talché l'espressione andrebbe letta complessivamente, senza potersi introdurre partizioni concettuali tra i due lemmi. Si respinge, così, la frammentazione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, nella convinzione che l'interesse pubblico sia uno solo, e cioè la preservazione da lesioni a beni giuridici fondamentali dei cittadini. Nel senso dell'endiadi, peraltro, si è espressa, recentemente, anche la Corte costituzionale<sup>11</sup>.

Sicché, sarebbe più una *pruderie* che una meditata dicotomia l'aver la Carta del '48, originariamente, parlato soltanto di sicurezza, ripudiando – nel lessico costituzionale – l'ordine pubblico, infausto limite di tante libertà nel periodo fascista<sup>12</sup>.

Come si percepisce, ambedue le tesi costruiscono una dimensione obiettiva dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, sia considerati come interessi diversi, sia invece come espressione unitaria.

Nondimeno, appare evidente come, autonomizzando la sicurezza pubblica, possa più agevolmente maturare uno slittamento concettuale in direzione del *diritto alla sicurezza*. Infatti, la tesi dicotomica costruisce la sicurezza, essenzialmente, in termini di sicurezza dei (singoli) cittadini: ecco che allora, rovesciando la prospettiva, potrebbe argomentarsi come al dovere dello Stato di proteggere un interesse individualizzato possa corrispondere un diritto (almeno in senso atecnico) del cittadino.

Per contro, la prospettiva dell'endiadi renderebbe più difficoltoso il percorso logico verso il riconoscimento di siffatto diritto subiettivo. L'interesse pubblico viene concepito infatti come prevenzione dei reati in senso complessivo, guardando dunque all'aspetto generale della pace sociale.

---

<sup>9</sup> Ivi, p. 101.

<sup>10</sup> Così, *ex multis*, G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 284; ID., *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: L'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, Relazione al Convegno "Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008", Bologna 25 settembre 2008, organizzato dalla Prefettura di Bologna e dall'Università degli Studi-Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica; L. BUSCEMA, *Le dimensioni regionali dell'ordine pubblico e della sicurezza*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019; F. BOCCHINI, *Convivenza civile e ordine pubblico*, in *Nomos*, n. 1/2020.

<sup>11</sup> Si rinvia alla nota n. 1.

<sup>12</sup> G. CORSO, *L'ordine pubblico*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 123.

È questo l'orientamento che appare preferibile, non solo in ragione della posizione maggioritaria della dottrina e della univoca giurisprudenza costituzionale, ma anche attingendo ad argomenti teorico-generalisti.

Anzitutto la lettera della Costituzione pare trattare unitariamente l'ordine pubblico e la sicurezza, impiegando inoltre l'aggettivo una sola volta, quasi a confermare la figura retorica dell'endiadi.

Ma, più radicalmente, non convincono le tesi volte a ritagliare ambiti diversi ai due termini del sintagma, risolvendosi comunque le azioni di pubblica sicurezza nella prevenzione dei reati. Una turbativa dell'ordine pubblico inteso come generale situazione di tranquillità pubblica ridonda, necessariamente, nella violazione dei diritti dei singoli; così come la violazione dei diritti dei singoli si traduce in una generale insicurezza dei consociati e nel deterioramento della tenuta sociale<sup>13</sup>.

E comunque la dimensione pubblica o collettiva che vorrebbe riconoscersi all'ordine pubblico per differenziarlo dalla sicurezza pubblica non pare sufficiente a delineare due diversi beni-interessi, peraltro demandati alla cura delle medesime autorità di polizia.

Movendo da questa premessa, si può tentare di esplorare il concetto *de jure posito*, nella sua consolidata natura di interesse pubblico, al fine di poter valutare se esso possa declinarsi anche *sub specie* di diritto soggettivo.

Punti-cardine della questione sono l'estensione obiettiva e la collocazione nella gerarchia delle fonti dell'ordine pubblico e sicurezza.

Sotto il primo profilo, è evidente come la nozione sconti una certa elasticità, che ne fa un concetto giuridico indeterminato, suscettivo di una pluralità di interpretazioni.

---

<sup>13</sup> Cfr. A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 4.

La più ampia, radicata nel periodo fascista<sup>14</sup>, è di ordine pubblico ideale, consistente nella tutela del principio politico del sistema e nella resistenza degli assetti sociali dell'ordinamento<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Per contro, nell'Italia liberale, la nozione accolta aveva, sia pur con qualche contraddizione, carattere materiale: G. CORSO, *L'ordine pubblico*, cit., p. 137. L'Autore, peraltro, ivi, p. 124, riconosce come, nel complesso, si sia tuttavia assistito ad una continuità tra ordinamento liberale ed ordinamento fascista: «accanto agli elementi di rottura con la tradizione liberale permangono, complessivamente più numerosi, gli elementi di continuità». Sul tema, cfr. anche S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, il Mulino, Bologna, 2010. L'Autore, premessa la stessa eterogeneità del fascismo sul piano diacronico (v. anche G. PERTICONE, *Fascismo*, in A. AZARA, E. EULA (diretto da), *Novissimo digesto italiano*, VII, UTET, Torino, 1961), chiarisce che esso possa essere considerato come un'involuzione dello Stato liberale, il quale conteneva già le premesse per una svolta autoritaria. In questo senso, viene evidenziato come le persistenze siano state prevalenti sulle discontinuità, segnate dalla concentrazione del potere politico anche attraverso l'irrigidimento di un ristretto numero di istituti, sovente, già esistenti. Peraltro, neppure viene ravvisata una netta cesura tra ordinamento fascista e ordinamento costituzionale, alla luce della resistenza del *corpus* normativo elaborato dal fascismo "razionalizzatore", degli apparati dello Stato e delle amministrazioni parallele, nonché, addirittura, dello stesso personale burocratico. Sicché, per alcuni profili – tra cui figura senz'altro l'integrazione delle masse nello Stato, antico obiettivo della stessa classe dirigente liberale, ma non invece il riconoscimento delle libertà fondamentali –, lo Stato fascista fa da ponte tra lo Stato liberale e quello democratico, senza che possa essere sopravvalutata la tesi crociana della "parentesi". Ciò è vero anche sul piano strettamente poliziesco, che qui viene massimamente in rilievo. Si può notare, in particolare, come le misure di prevenzione, inasprite in epoca fascista, fossero già ben conosciute allo Stato liberale, anche in una dimensione *extra ordinem* (si consideri la l. 15 agosto 1863, n. 1409, c.d. legge Pica, contro il brigantaggio), e a tutt'oggi rappresentino un fondamentale strumento nella strategia di contrasto alla criminalità. Né valsero a segnarne il superamento le pur veementi critiche mosse loro da autorevole dottrina in ambiente costituzionale (*ex multis*: L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 1962 e F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, in *Atti del Convegno di studio svoltosi a Alghero, 26-28 aprile 1974*, Giuffrè, Milano, 1975): come noto, esse – sebbene rivisitate in senso costituzionalmente orientato – sono rimaste un caposaldo della difesa sociale (sull'istituto delle misure di prevenzione come fenomeno di lunga durata nell'ordinamento italiano cfr. P. BARILE, *La pubblica sicurezza*, in ID. (a cura di), *La pubblica sicurezza*, Neri Pozza Vicenza, 1967, p. 12; per un *excursus* storico dalla legislazione liberale a quella vigente, v. E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire. Le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamento di interessi*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. 56-67). Lo stesso TULPS del 1931, che si poneva in continuità con le leggi di polizia liberali – certo rafforzando i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza e introducendo un più pervasivo controllo sulle attività dei consociati – è tutt'oggi in vigore, nonostante i molti correttivi apportati dalla Corte costituzionale. Non è allora casuale che la tesi della

Questa visione è stata superata, con l'avvento della Costituzione<sup>16</sup>, da una prospettiva democratica di contendibilità del potere politico e di libertà di manifestazione del pensiero<sup>17</sup>, sicché la dottrina maggioritaria ritiene che oggi l'accezione dell'ordine pubblico non possa che essere materiale (*ordre dans la rue*)<sup>18</sup>.

Si tratta, dunque, di prevenire violazioni della legge penale, a propria volta connotata dal principio di offensività, sicché è soltanto contro turbamenti della pace sociale che possono indirizzarsi le funzioni di pubblica sicurezza, senza poter impingere nell'esplicazione delle garanzie costituzionali e, in particolare, del diritto al dissenso, in ossequio alla *ratio* antimaggioritaria della Carta.

Quest'orientamento ha trovato conferma nella giurisprudenza costituzionale<sup>19</sup>, secondo cui il contenuto dell'ordine pubblico, com'è noto, è dato da quei beni giuridici fondamentali o da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei

---

tendenziale continuità dello Stato, nelle sue lunghe durate, osservata sul piano generale da Cassese, trovi precisa corrispondenza nello studio della storia penale: in tal senso, v. l'autorevole insegnamento di M. SBRICCOLI, *Caratteri originali e tratti permanenti del sistema penale italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia*, XIV, Einaudi, Torino, 1998.

<sup>15</sup> Nel senso che la massima dilatazione della nozione di ordine pubblico s'ebbe nel Ventennio cfr. G. CORSO, *L'ordine pubblico*, cit., p. 134.

<sup>16</sup> Sul fondamento costituzionale del potere di polizia – e dunque sulla sua compatibilità con i diritti di libertà riconosciuti dalla Carta – v. A. BRANCACCIO, *I presupposti costituzionali della funzione di polizia di sicurezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Relazione svolta il 14 maggio 1962 nell'incontro periodico tra i magistrati della Procura della Repubblica di Roma, Collana de «La giustizia penale», 1963.

<sup>17</sup> Oltre all'art. 21, viene in rilievo anche la XII disp. trans. fin. Cost., che suggerisce come l'unico limite ideologico consista nel divieto di ricostituzione del partito fascista. Sul punto v., tra i molti, G. D'ELIA, *XII disp. trans. e fin.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006; G. E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, in *MediaLaws - Rivista di diritto dei media*, n. 1/2019; G. MAESTRI, *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla "protezione" della democrazia, tra Italia e Germania*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 2/2019.

<sup>18</sup> Nel senso che la Costituzione accolga una nozione esclusivamente materiale dell'ordine pubblico, cfr. A. PACE, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 121; G. CORSO, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, UTET, Torino, 1995, pp. 437 ss.; G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, cit., p. 284.

<sup>19</sup> Corte cost. 25 febbraio 1988, n. 218.

consociati nella comunità nazionale. Definizione che, pedissequamente, è stata ripresa dal legislatore ordinario nel 1998<sup>20</sup>.

Va, peraltro, rammentato un autorevole orientamento teso a declinare l'ordine pubblico in senso ideale-costituzionale, quale salvaguardia della tenuta democratica e dei diritti riconosciuti dalla Carta<sup>21</sup>. In questa prospettiva, l'ordine pubblico ideale – come ordine pubblico “repubblicano” – potrebbe essere compatibile con i principi fondamentali dell'ordinamento, a patto, tuttavia, di ammettere dei limiti al gioco democratico, secondo lo schema della democrazia protetta<sup>22</sup> (che sarebbe, però, secondo la tesi dominante in dottrina, respinto dalla Carta in nome della democrazia aperta<sup>23</sup>).

---

<sup>20</sup> Art. 159, comma 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, secondo cui l'ordine pubblico e sicurezza è «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». Si tratta del decreto che riempie la delega recata dalla l. 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Bassanini I), che ha disegnato una radicale riforma, a Costituzione invariata, del sistema amministrativo. L'impostazione delle cc.dd. leggi Bassanini, ispirate alla sussidiarietà, è stata recepita dalla riforma del Titolo V del 2001. Per un commento della disposizione, cfr. M. PIANTEDOSI, *Art. 159 decreto legislativo n. 112/1998*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, il Mulino, Bologna, pp. 526 ss.

<sup>21</sup> Patrocina una visione di “ordine pubblico costituzionale”, quale garanzia dei principi fondamentali della Carta, V. GREVI, *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, in *Il politico*, n. 2/1976, pp. 345 ss. In senso analogo, per un ordine pubblico coincidente con i valori democratici, v. anche V. BALZAMO, *Relazione generale*, in ID. (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza democratica*, Atti del convegno nazionale del PSI, Milano 7-9 marzo 1975, La nuova Italia, Firenze, 1976, p. 20. In questa prospettiva, ritiene possa accedersi ad un ordine pubblico ideale declinato in senso costituzionale F. FAMIGLIETTI, *La sicurezza “ai tempi dell'ISIS”: tra “stato di emergenza”, diritto penale “del nemico” e rivitalizzazione del diritto di polizia in un sistema integrato di azioni e strutture*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2016.

<sup>22</sup> Il concetto di democrazia “militante” rimonta, come noto, a K. LOEWENSTEIN, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in *The American Political Science Review* n. 3/1937, pp. 417 ss.

<sup>23</sup> Così, ad es., P. BARILE, *Intervento*, in AA. VV., *Un adempimento improrogabile. Atti del Convegno giuridico sull'attuazione della XII norma finale della Costituzione*. Firenze, Palazzo Vecchio, 2 luglio 1961, Comitato promotore e Consiglio Regionale toscano della Resistenza, Firenze, 1961, p. 20, che esclude qualsivoglia controllo programmatico o sull'ordinamento interno dei partiti, pur, tuttavia, paventando un obbligo di fedeltà democratica ex art. 54 Cost.; più nettamente C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 2/1968, pp. 281-300, e G. MAESTRI, *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla “protezione” della democrazia, tra Italia e Germania*, cit.

Ricostruita la nozione in termini di ordine pubblico materiale, occorre vagliarne il rango, costituzionale o no.

Come osservato, la fonte apicale si riferiva esclusivamente alla sicurezza, probabilmente per fugare qualsivoglia dubbio rispetto al recepimento, nel sistema costituzionale, del valore dell'ordine pubblico in senso ideale.

Peraltro, come posto in rilievo dalla stessa Consulta<sup>24</sup>, la sostituzione nominalistica non poteva importare la reiezione della nozione di ordine pubblico, che anzi – proprio in virtù del riferimento alla sicurezza – si riteneva rappresentare valore immanente al sistema, tale da poter concorrere, in sede di bilanciamento, con i diritti fondamentali<sup>25</sup>.

È in questo panorama positivo ed esegetico che si è innestata la riforma del Titolo V, che, nel 2001<sup>26</sup>, ha espressamente codificato il sintagma ordine pubblico e sicurezza all'art. 117, comma 2, lett. h) Cost.

Quantunque sistematicamente volta a definire il riparto di attribuzioni legislative tra Stato e Regioni, l'espressa menzione dell'ordine pubblico (accanto alla sicurezza) nella Costituzione segna, indubbiamente, la fine di un "esilio", e il ritorno alla piena fruibilità giuridico-concettuale di un valore indubitabilmente fondamentale negli equilibri istituzionali del Paese.

Venendo ai profili più strettamente competenziali, non è privo d'interesse notare come le funzioni legislative e amministrative, già ascritte allo Stato antecedentemente alla riforma, restino incardinate al livello centrale anche dopo il 2001: è, appunto, nell'inabdicabilità delle funzioni *régaliennes*<sup>27</sup> che si trova la ragione di questa continuità, non scalfita dalle tendenze regionaliste (se non federaliste) della riforma del Titolo V<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> *E plurimis*, Corte cost. 14 giugno 1956, n. 1; Corte cost. 26 gennaio 1957, n. 33; Corte cost. 27 febbraio 1973, n. 15.

<sup>25</sup> V.A. CERRI, *Ordine pubblico (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1990, pp. 7-8.

<sup>26</sup> L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>27</sup> Distingue tra «attività giuridiche», indefettibili per l'esistenza dello Stato, ed «attività sociali», invece non necessitate, e per la riconduzione della funzione di pubblica sicurezza nell'alveo delle prime, S. FOÀ, *Sicurezza pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, UTET, Torino, pp. 129 ss.

<sup>28</sup> Sul riparto delle competenze in materia di sicurezza, ritiene che il criterio distributivo tra i diversi livelli di governo non fondi sul bene giuridico, bensì sulle modalità di tutela F. FAMIGLIETTI, *Approccio al riparto delle competenze tra stato, autonomie territoriali e privati nello sviluppo delle politiche "integrate" di sicurezza*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 2/2011, p. 52. Diversa è la prospettiva dei Paesi di common law, laddove, mancando la tradizione centralista continentale, la sicurezza è materia tipicamente locale: cfr. S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle Regioni in tema di sicurezza*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 2/2011, p. 2. L'Autore, peraltro, valorizza la competenza legislativa regionale residuale in materia di polizia

Infatti, il novellato art. 117 Cost., in coerenza con il sistema previgente, affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e sicurezza. Le ragioni di siffatta scelta si rinvergono nell'esigenza, collegata all'art. 3 Cost., di assicurare una piena parità di trattamento in punto di libertà e diritti fondamentali dei cittadini sul territorio nazionale<sup>29</sup>; nella portata, di livello necessariamente nazionale, della tematica securitaria, che impone un approccio statutale e non frammentato tra i livelli di governo minori; infine, nella stessa contiguità con la materia penale, che suggerisce di concentrare nello Stato la disciplina della prevenzione e della repressione dei reati.

Va tuttavia rammentato che la novella costituzionale, all'art. 118, comma 3 Cost., ha demandato alla legge dello Stato il coordinamento tra Stato e Regioni nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, con ciò implicitamente riconoscendo un ruolo anche agli enti infra-statali nella protezione di quest'interesse fondamentale delle comunità territoriali<sup>30</sup>.

La previsione di questo raccordo interistituzionale è la presa d'atto che la sicurezza non può essere esclusivamente "affare" dello Stato: sicché, si sono sviluppate innovative linee normative intese a istituire una partecipazione delle Regioni e degli enti locali al governo della sicurezza, senza, tuttavia, rinunciare alla statualità delle funzioni coercitive. Occorre, dunque, interrogarsi sulla utilità di questa strategia istituzionale inclusiva, che – si anticipa sin d'ora – sembra poter intercettare quelle esigenze di rassicurazione che la tesi del diritto soggettivo vorrebbe, con un'operazione teorica tutta diversa, soddisfare.

---

amministrativa locale per assicurare alle comunità più ampi margini di manovra su una questione cruciale per il benessere collettivo.

<sup>29</sup> Cfr. Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115.

<sup>30</sup> Per due recenti pronunce che paiono ammettere la possibilità che un'intesa interistituzionale in materia di sicurezza possa essere regolata dalla legge regionale cfr. Corte cost. 22 luglio 2021, n. 161 e Corte cost. 30 luglio 2021, n. 176. Le argomentazioni della Consulta, nei casi all'esame, paiono inconfondibili, laddove sostengono che le leggi regionali potrebbero legittimamente replicare una disciplina statutale, vieppiù ove sia recepito un meccanismo consensuale che non vincoli lo Stato. Anzitutto, appare irragionevole un "raddoppiamento" normativo, in cui la fonte regionale si sovrappone, imitandola, a quella statale; ancora, secondo una logica formale, l'art. 118, comma 3 Cost. affida la potestà legislativa in tema di accordi alla legge dello Stato, senza che residuino margini per una competenza regionale; infine, su un piano di *ratio*, appare evidente come la regia della collaborazione *multilevel* sia stata riservata all'ente territoriale titolare della sovranità, senza scivolamenti verso gli enti intermedi e minori. Si ritiene, dunque, che il descritto orientamento della Corte costituzionale si esponga a criticità che dovrebbero auspicabilmente indurre a un *revirement*, quantunque debba dirsi che la "doppia conforme" in commento paia invece inaugurare un filone ermeneutico difficile da superare.

### 3. Altri percorsi e altre strategie in materia di sicurezza

Che la sicurezza non sia un monolite è oramai acquisizione condivisa in diversi ordinamenti, che hanno compreso come sia irrinunciabile un ruolo proattivo degli enti territoriali minori e delle stesse comunità locali<sup>31</sup>.

In Italia, in particolare, ai successi in materia di polizia giudiziaria degli anni Novanta – culminati nella disarticolazione o, almeno, nel significativo indebolimento di pericolosi sodalizi criminali – non è sempre corrisposta la rassicurazione di città sempre più complesse, segnate dalle difficoltà del multiculturalismo, del disordine sociale e della perdita di radici comunitarie<sup>32</sup>. In quel torno d'anni, infatti, può constatarsi una sottovalutazione, da parte dello Stato, dei fenomeni di devianza nei contesti urbani, sovente derubricati, appunto, a “microcriminalità”, mentre essi, invece, determinavano un significativo aumento della “insicurezza percepita”.

In questa prospettiva, diviene strategico costruire un nuovo paradigma di polizia, capace di dialogare con le comunità e di contrastare la devianza diffusa nei centri urbani, anche in sinergia con gli enti esponenziali delle collettività locali.

Viene in rilievo la tradizionale distinzione tra “polizia del Re” e “polizia di comunità”, laddove la prima trae una legittimazione dall'alto, essendo investita dal sovrano, e la seconda, invece, dal basso, sulla base della fiducia dei governati<sup>33</sup>.

È nel transito dalla prima, modello eminentemente continentale, alla seconda, portato del *common law*, che si gioca una parte considerevole della partita del rinnovamento della polizia italiana.

Lungo questa linea ragionativa, si è dunque teorizzato che la sicurezza è un bene complesso, che comprende, accanto al *core* della sicurezza pubblica, ulteriori interessi pubblici, che concorrono al rafforzamento della pace sociale.

Il riferimento è, naturalmente, alle misure di inclusione sociale, che deflazionano i conflitti, come anche agli strumenti di prevenzione situazionale, miranti invece a rendere l'ambiente “ostile” al crimine<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Sulle ragioni del coinvolgimento degli enti territoriali minori nella gestione della sicurezza a partire dagli anni Ottanta e Novanta, cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, n. 25/2004, pp. 11-12.

<sup>32</sup> V.A. FRANCINI, *La polizia di prossimità*, in V. BALDINI (a cura di), *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, Università di Cassino, Cassino, 2005, p. 312.

<sup>33</sup> D. DELLA PORTA, H. REITER, *Da «polizia del governo» a «polizia dei cittadini»?* , in *Stato e mercato*, n. 3/1996, pp. 433 ss.

<sup>34</sup> Sulle differenti tipologie di prevenzione, *ex multis*, M. BARBAGLI, U. GATTI, *Prevenire la criminalità*, il Mulino, Bologna, 2005. Sulla necessità di combinare i due approcci, senza trascurare quello sociale, v. A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. ANASTASIA, M. PALMA (a cura di), *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza e riforme*, FrancoAngeli, Milano, 2001, p. 24.

È evidente che la sola sicurezza primaria, in quanto sicurezza pubblica in senso stretto, è appannaggio esclusivo dello Stato; mentre, per contro, non si dubita che la sicurezza secondaria possa essere attribuita alle cure di altri livelli di governo.

Questa prospettiva si è declinata sia sul piano legislativo, sia su quello amministrativo.

Sotto il primo profilo, si riconosce alla Regione il potere di disciplinare profili di promozione della legalità nel territorio di competenza, senza che siffatta potestà normativa sia ritenuta invasiva della materia dell'ordine pubblico e sicurezza, riservata allo Stato<sup>35</sup>.

Sotto il secondo profilo, il percorso di coinvolgimento delle realtà sub-statali è stato costante, quantunque non sempre lineare<sup>36</sup>.

La legittimazione democratica diretta dei sindaci, che ne ha fatto un riferimento fondamentale della comunità locale, ha indotto, anzitutto, il legislatore statale ad istituzionalizzare la presenza del sindaco del comune capoluogo di provincia e del presidente della provincia nel comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, mentre componenti eventuali sono i primi cittadini dei comuni che possano essere interessati alle tematiche in trattazione<sup>37</sup>.

Successivamente, il pacchetto sicurezza 2008 ha attribuito ai sindaci – in qualità tuttavia di ufficiali di governo – il potere di emanare ordinanze, anche contingibili e urgenti, per la tutela della sicurezza urbana<sup>38</sup>. Quest'ultima, peraltro, era da intendersi come una sicurezza pubblica minore o nella città<sup>39</sup>, con un sostanziale svuotamento della portata innovativa della nozione.

---

<sup>35</sup> Corte cost. 17 marzo 2006, n. 105; 6 maggio 2010, n. 167; 27 febbraio 2019, n. 27; 10 novembre 2011, n. 300; 11 maggio 2017, n. 108; 10 maggio 2019, n. 116; 23 dicembre 2019, n. 285.

<sup>36</sup> M. IANNELLA, *Le politiche di sicurezza come competenza "quasi" trasversale: gli effetti sul riparto tra livelli di governo*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2020, p. 3 osserva come nel nostro Paese solo di recente si sia "aperto" a politiche di sicurezza non statuali.

<sup>37</sup> D.lgs. 27 luglio 1999, n. 279, che ha modificato l'art. 20 della l. 1° aprile 1981, n. 121.

<sup>38</sup> Sul punto, Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115 ha dichiarato incostituzionale la disposizione nella parte in cui conferiva al sindaco un potere d'ordinanza libera a regime, e non esclusivamente per fronteggiare casi contingibili e urgenti.

<sup>39</sup> Deponeva in questo senso il d.m. 5 agosto 2008, emanato dal Ministro dell'interno, nonché Corte cost. 24 giugno 2010, n. 226, che, aderendo alla opzione ermeneutica più restrittiva, ha ritenuto la sicurezza urbana *species* della sicurezza pubblica, come tale ricadente nella competenza normativa dello Stato. Ad opposte conclusioni, invece, la Corte perveniva rispetto alla categoria del «disagio sociale», per la quale ravvisava il difetto di legittimazione del legislatore statale: cfr. F. CORTESE, *Continua la razionalizzazione della disciplina statale in materia di sicurezza urbana: la Corte costituzionale e le «ronde», tra ordine pubblico e disagio sociale*, in *Le Regioni*, n. 5/2011, pp. 1001-1018. Sull'afferenza della disciplina dell'ausilio privato alle funzioni di sicurezza alla potestà legislativa esclusiva

Per altro verso, la consapevolezza della necessità di sinergie con gli enti locali aveva già condotto, anche alla luce dell'esperienza francese dei "contratti di sicurezza", alla stipula dell'innovativo patto per Modena sicura del 1998, sottoscritto dal prefetto e dal sindaco della città, alla presenza del Ministro dell'interno. Si trattava di un'intesa in cui – da ciascuna parte in relazione alle proprie competenze – venivano assunti impegni reciproci per costruire una cornice di sicurezza a beneficio della cittadinanza. Al patto modenese seguirono importanti linee-guida ministeriali, finché l'istituto fu recepito anche dalla legislazione ordinaria con la finanziaria per il 2007 e, successivamente, potenziato nel 2013<sup>40</sup>.

Ma non sono mancate importanti aperture anche nei confronti dei privati, chiamati a concorrere al sistema-sicurezza in collaborazione con le Forze di polizia, nella logica della sussidiarietà orizzontale. È quanto previsto dal pacchetto sicurezza 2009, che disciplina le attività delle associazioni dei volontari per la sicurezza<sup>41</sup>.

---

dello Stato – e dunque per la sua riconduzione alla sicurezza primaria – cfr. Corte cost. 21 ottobre 2020, n. 236, commentata da E. GIANFRANCESCO, *Il controllo di vicinato veneto sotto la scure della Corte costituzionale. Ampiezza e limiti della materia di competenza legislativa esclusiva statale "ordine pubblico e sicurezza"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2020, pp. 2793-2802; P. GIOVARRUSCIO, *La legge del Veneto sul "controllo di vicinato" esorbita dalle competenze regionali: alcune considerazioni sulla sent. n. 236/2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021; O. CARAMASCHI, *La disciplina regionale sul "controllo del vicinato" al vaglio del giudice delle leggi: un'ulteriore pronuncia nella giurisprudenza costituzionale in tema di sicurezza pubblica (a margine di Corte cost., sent. n. 236/2020)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021; G. TROMBETTA, *'Ronda veneziana', per la Consulta la musica non cambia. Il controllo di vicinato alla luce di Corte cost. 21 ottobre 2020, n. 236*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 1/2021.

<sup>40</sup> Si tratta, rispettivamente, dell'art. 1, comma 439, l. 7 dicembre 2006, n. 296 e dell'art. 6-bis del d.l. 4 agosto 2013, n. 93. Sulle diverse "stagioni" dei patti per la sicurezza cfr. B. FRATTASI, *Sicurezza urbana: quadro normativo, attori, risorse, strumenti e forme dell'azione centrale e locale e dell'integrazione tra competenze e azioni*, in B. FRATTASI, M. RICCI, S. SANTANGELO (a cura di), *Costruire la sicurezza delle città. Società, istituzioni, competenze*, Roma, 2011. In tema, cfr. anche S. BONFIGLIO, *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 1/2011.

<sup>41</sup> Art. 3, comma 40, l. 15 luglio 2009, n. 94. Per un primo commento v. M. CECCHETTI – S. PAJNO, *Quando una 'ronda' non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa*, in *Federalismi.it*, n. 11/2009, nonché V. ITALIA, *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Giuffrè, Milano, 2010. Non può nascondersi che l'apertura alle "ronde" possa giustificare – in una particolare lettura – la teorizzazione di un diritto alla sicurezza. Si potrebbe sostenere, cioè, che in tanto i privati possono intervenire in materia di sicurezza, in quanto essi esercitano un proprio diritto. Invero, tuttavia, le cautele di cui viene circondata la sicurezza "partecipata" fa ritenere essersi in presenza di un ausilio a funzioni pubbliche piuttosto che di esercizio di un diritto soggettivo del cittadino. Il

È, però, con il decreto Minniti del 2017<sup>42</sup> che, finalmente, il legislatore statale ha ottemperato alla direttiva di cui all'art. 118, comma 3 Cost., introducendo importanti strumenti di coordinamento Stato-Regioni-autonomie locali in materia di sicurezza.

Viene delineata una nozione ampia di sicurezza delle comunità territoriali, da perseguire, anche in via integrata, con l'intervento sinergico dei diversi livelli di governo, ferme le rispettive competenze<sup>43</sup>.

La sicurezza integrata è, dunque, la strategia coordinamentale additata dal legislatore statale agli attori istituzionali. Allo scopo di delineare una cornice generale delle iniziative percorribili, il decreto Minniti demanda ad un accordo sancito in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministero dell'interno, l'adozione di linee generali per la promozione della sicurezza integrata<sup>44</sup>, sulla base delle quali potranno poi essere stipulati specifici accordi Stato-Regione.

Del pari, all'art. 4 del decreto in questione, viene fornita una nuova definizione di sicurezza urbana, quale macro-interesse comprensivo di interessi pubblici specifici affidati parte alla cura dello Stato, parte del Comune: la prevenzione della criminalità, il decoro urbano, la coesione sociale, la promozione della legalità. Appare evidente il superamento della precedente nozione di sicurezza urbana quale sicurezza pubblica nella città, di esclusiva competenza dello Stato, sostituita da una concezione plurale e multifunzionale del concetto<sup>45</sup>.

---

modello italiano è, infatti, riconducibile alla "sorveglianza passiva", che esclude il ricorso a poteri autoritativi o coercitivi da parte dei cittadini, come accade – invece – nell'opposto paradigma del "vigilantismo": in tema G.G. NOBILI, *La prevenzione comunitaria: dalla sorveglianza informale al vigilantismo*, in S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, FrancoAngeli, Milano, 2013.

<sup>42</sup> D.l. 20 febbraio 2017, n. 14 conv. dalla l. 18 aprile 2017, n. 48.

<sup>43</sup> *Ex multis*, v. G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti)*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018.

<sup>44</sup> Art. 2 d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. dalla l. 18 aprile 2017, n. 48. Le linee generali possono, in via indicativa e non tassativa, afferire a: a) scambio informativo tra la polizia locale e Forze di polizia dello Stato; b) interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con le sale operative delle Forze di polizia e regolamentazione dell'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio; c) aggiornamento professionale integrato per gli operatori della polizia locale e delle Forze di polizia. Le prime linee generali in materia di sicurezza integrata sono state adottate il 24 gennaio 2018.

<sup>45</sup> In senso critico, in ragione della ritenuta prevalenza di una concezione estetizzante della sicurezza, declinata in termini essenzialmente situazionali e repressivi piuttosto che inclusivi e comunitari C. RUGA RIVA, B. BISCOTTI, P. RONDINI, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Diritto penale contemporaneo*, n.

Questo bene-sommatoria non può, allora, che essere perseguito congiuntamente dagli attori istituzionali di riferimento, che si coordinano<sup>46</sup> mediante la stipula di patti per la sicurezza<sup>47</sup> sottoscritti dal prefetto della provincia e dal sindaco, nel rispetto di apposite linee guida adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali<sup>48</sup>, in coerenza con le linee generali per la sicurezza integrata. I patti per la sicurezza possono anche prevedere che il sindaco, con specifici accordi, ricorra alle reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle

---

4/2017, nonché, nel medesimo ordine d'idee, G. PIGHI, *Spazi e destinatari delle politiche di sicurezza urbana: la città divisa*, in *Diritto penale e processo*, n. 11/2019, pp. 1518 ss. La teoria criminologica alla base del decreto Minniti, secondo l'evocata dottrina, è quella delle "finestre rotte": J.Q. WILSON, G.L. KELLING, *Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety*, in *The Atlantic Monthly*, n. 3/1982.

<sup>46</sup> Peraltro, va rammentato come il *coordinamento* sia tratto distintivo già interno al sistema-polizia. Interessante notare che in sede di dibattito tra i partiti della Prima Repubblica, nel 1977, B. ZACCAGNINI, per la Democrazia Cristiana, e U. PECCHIOLI, per il Partito Comunista Italiano, nelle rispettive *Risposte*, in M. GOLDONI (a cura di), *Ordine pubblico*, Capitol, Bologna, 1977, auspicassero concordemente una riforma in senso coordinamentale delle Forze di polizia, riforma che giungerà, come noto, appena 4 anni dopo, con la l. 1° aprile 1981, n. 121. In proposito cfr. C. MOSCA, *Il coordinamento delle Forze di polizia (teoria generale)*, CEDAM, Padova, 2005. Per il raccordo tra organi di polizia e strutture di *intelligence* v. F. PASTORE, *Il coordinamento delle forze di polizia e di sicurezza italiane nella lotta al terrorismo*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2021. Analizza criticamente il coordinamento tra Forze di polizia e Forze armate in compiti di sicurezza interna Q. CAMERLENGO, *Forze armate e ordine pubblico: le coordinate costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2019. Per una vocazione espansiva del coordinamento di polizia, verso il comparto militare, da un canto, e verso le polizie locali, dall'altro, sia consentito rinviare anche a G. TROMBETTA, *Il coordinamento delle Forze di polizia come espressione di un modello generale*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it). Sulla figura del coordinamento in generale, si rimanda al classico contributo di V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962, nonché a G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, il Mulino, Bologna, 1982 ed a F. PIGA, *Coordinamento (principio del)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IX, Istituto della Enciclopedia Italiana-Treccani, Roma, 1988. Più di recente F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

<sup>47</sup> Obiettivi dei patti per la sicurezza, in via esemplificativa e non esaustiva, sono, secondo l'art. 5 del decreto Minniti: a) prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria; b) promozione e tutela della legalità; c) promozione del rispetto del decoro urbano; c-bis) promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale.

<sup>48</sup> Adottate il 26 luglio 2018.

aree verdi e dei parchi cittadini, in continuità – dunque – con quell’apertura alle “ronde” del pacchetto sicurezza 2009.

Si istituisce così una “piramide pattizia” non priva di razionalità formale e sostanziale<sup>49</sup>: a strategie di più ampio respiro in concorso con lo Stato è chiamata la Regione, mentre il dettaglio della vita urbana, in sintonia con gli indirizzi più generali di sicurezza integrata, è regolato dal Comune mediante intese con il prefetto; l’ente locale, poi, potrà coinvolgere eventualmente le organizzazioni intermedie, avvalendosi così della collaborazione del privato sociale.

Volendo, allora, tentare di tracciare un percorso concettuale della sicurezza nel nostro ordinamento, si potrebbe asserire che, dalla rigorosa statualità conosciuta dal dopoguerra sino agli anni Novanta, si è pervenuti ad una nozione larga, che associa a un nocciolo duro, ancora centralizzato, più sfumati confini di sicurezza secondaria, in cui si affacciano sempre più i livelli di governo sub-statali.

Si intende così costruire una polizia di comunità e di prossimità, che si avvicina ai cittadini e alle loro esigenze, non strettamente tarata sulla funzione repressiva, ma vocata, anzitutto, a compiti di prevenzione e, ancor prima, di sensibilizzazione e assicurazione sociale.

#### 4. “Diritto alla sicurezza” o “sicurezza dei diritti”?

È in questo quadro normativo ed esegetico che si deve porre l’antico interrogativo che si vuole analizzare.

Esiste (o più radicalmente: può esistere) un diritto soggettivo alla sicurezza, o questa è invece un interesse pubblico specifico, demandato alla cura delle autorità amministrative<sup>50</sup>?

Le implicazioni non paiono solo teoriche.

Affermare l’esistenza di un diritto alla sicurezza determina che il suo titolare possa farlo valere in proprio, come pretesa nei confronti dello Stato.

D’altronde, in virtù della *Drittwirkung*, il diritto alla sicurezza potrebbe essere esercitato *erga omnes*, come diritto assoluto, in confronto degli altri consociati. Naturalmente, le modalità di esercizio del diritto alla sicurezza in senso orizzontale dovrebbero essere compatibili con i principi generali dello Stato di diritto, sicché non dovrebbe mai essere ammesso un uso incondizionato della forza da parte del privato. Sebbene non possa nascondersi che la configurazione della sicurezza-

---

<sup>49</sup> Ritiene invece che vi sia un frazionamento della materia, in ragione di una pluralità di approcci, M. IANNELLA, *Le “sicurezze” nell’ordinamento italiano: l’allontanamento dal modello stato-centrico e l’affermazione di una rete plurale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, p. 159.

<sup>50</sup> Ripercorre l’articolato dibattito dottrinario sul punto, M. RUBECCHI, *Sicurezza, tutela dei diritti fondamentali e privacy: nuove esigenze, vecchie questioni (a un anno dagli attacchi di Parigi)*, in *Federalismi.it*, n. 23/2016.

diritto paia schiudere scenari di autorealizzazione dell'interesse potenzialmente confliggenti con il monopolio statale della forza<sup>51</sup>.

Il contenuto del diritto, ad ogni buon conto, pare di difficile perimetrazione: ad esso farebbero capo facoltà difficili da definire<sup>52</sup>, mentre dovrebbe negarsi in radice un potere di disposizione, trattandosi di diritto indisponibile.

Riconoscere la natura diffusa – o, forse più correttamente, pubblica – del bene-interesse rimetterebbe invece al centro dell'azione di tutela la pubblica amministrazione, e, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale, massimamente lo Stato<sup>53</sup>.

La dottrina che si riconosce nel secondo orientamento nega che possa ipotizzarsi un diritto alla sicurezza, che equivarrebbe ad una costruzione di classe nell'interesse delle fasce privilegiate della società, capaci di agire una più forte pressione sugli apparati pubblici per la tutela del loro diritto, a scapito di quello degli altri<sup>54</sup>.

D'altronde, la declinazione della sicurezza in senso soggettivo (vieppiù quando si tratti di sicurezza *percepita*<sup>55</sup>) non pare assumere valore costituzionale, operando la Carta un bilanciamento soltanto tra diritti fondamentali e sicurezza *in obiecto*, come interesse della collettività<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> M. VALENTINI, in *Itinerari interni*, n. 4/2018, p. 130, nel commentare l'opera di J. ISENSEE, *Il diritto fondamentale alla sicurezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017 [1983], osserva che «resta aperto il tema dell'azionabilità di un simile diritto, questione toccata anche dalla dottrina italiana come elemento dirimente per escludere dal novero dei diritti soggettivi il diritto alla sicurezza».

<sup>52</sup> In questo senso, autorevolmente, A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, cit., che stima «inesatto e fuorviante» parlare di un diritto alla sicurezza. A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., p. 21 non esita, addirittura, a definire la costruzione di un diritto alla sicurezza «falsa e perversa».

<sup>53</sup> Sul principio di sussidiarietà v. V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XII, Roma.

<sup>54</sup> Così A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., pp. 19 ss., che la definisce in termini di «bisogno secondario», ossia il bisogno di appagare altri bisogni (primari).

<sup>55</sup> È interessante notare come ivi, p. 21, la percezione di insicurezza sia connessa anche alla edificazione concettuale di un diritto alla sicurezza, che, nel soggettivizzare la pretesa, determinerebbe una caduta della sicurezza giuridica, come diritto ai diritti. Sui meccanismi sociologici e psicologici che costruiscono la percezione di sicurezza, cfr. G. ANNICCHIARICO, *Sicurezza e qualità della vita: un sistema unitario tra funzione statale e dimensione locale*, in *Amministrativamente*, n. 7/2009. Sul tema, più recentemente, v. anche M. IANNELLA, *Le politiche di sicurezza come competenza "quasi" trasversale: gli effetti sul riparto tra livelli di governo*, cit., p. 2.

<sup>56</sup> M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Giuffrè, Milano, 2012.

Anche l'argomento letterale, pur non decisivo, militerebbe – ad oggi – nel senso di denegare l'esistenza di un diritto soggettivo.

Dunque, la sicurezza sarebbe una preconditione dei diritti fondamentali dei consociati e garantirebbe la tenuta della comunità politica. Si tratterebbe di un valore, e non di un diritto. Certo, esso non sfuggirebbe comunque ad operazioni di bilanciamento, che possono anche raffrontare diritti soggettivi e interessi collettivi<sup>57</sup>.

Posizione diversa è espressa da altra dottrina, secondo cui un diritto alla sicurezza potrebbe essere ricostruito in via ermeneutica almeno a partire dall'11 settembre 2001, in ragione di un approccio evolutivo alla Carta<sup>58</sup>.

Viene evidenziato, anzitutto, che Costituzioni storiche<sup>59</sup> e Carte internazionali<sup>60</sup> hanno proclamato apertamente un diritto alla sicurezza; e che questo, vieppiù a seguito dei terribili attentati alle Torri gemelle, è emerso nella stessa costituzione materiale dei Paesi occidentali.

Il diritto alla sicurezza sarebbe dogmaticamente utile per giustificare la compressione dei diritti di libertà, attesa la sua necessaria prevalenza sulle situazioni giuridiche confliggenti<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> T. FENUCCI, *Quanto spazio c'è per un diritto individuale alla sicurezza nell'ordinamento costituzionale italiano? Brevi osservazioni*, in *Federalismi.it*, 25 novembre 2015.

<sup>58</sup> Tra gli altri: T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; S. RAIMONDI, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2006; P. TORRETTA, *"Diritto alla sicurezza" e (altri) diritti di libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 451 ss.; C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche di sicurezza*, CEDAM, Padova, 2012; G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019; N. ZANON, *Un diritto fondamentale alla sicurezza?*, in *Diritto penale e processo*, n. 11/2019, pp. 1555-1557.

<sup>59</sup> Cfr., al riguardo, l'art. 1 della Dichiarazione dei diritti dello Stato della Virginia del 12 giugno 1776; l'*incipit* della Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti del 4 luglio 1776; l'art. 2 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

<sup>60</sup> Cfr. art. 5 CEDU, nonché l'art. 6 della Carta di Nizza, che affermano il diritto alla libertà e alla sicurezza. Tuttavia, come osserva L. DURST, *Introduzione al ruolo della «sicurezza» nel sistema dei diritti costituzionali*, Aracne editrice, Roma, 2019, p. 189, «secondo l'interpretazione maggiormente accreditata i due termini [libertà e sicurezza] costituiscono un'endiadi, o una "nozione monolitica", nella quale il concetto di sicurezza non rivestirebbe contenuto autonomo, ma ausiliario rispetto alla garanzia ivi offerta alla libertà fisica, nel classico significato di libertà dagli arresti, ulteriormente specificato dai commi successivi ove si fa esclusivo riferimento alla privazione della libertà».

<sup>61</sup> Cfr. G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2008.

## 5. Conclusioni

La costruzione di un diritto alla sicurezza, alla luce di quanto esposto, non sembrerebbe *necessitata*, nel senso che – come detto – il contemperamento tra gli interessi in gioco non esige che essi siano omogenei, ben potendo mediarsi tra un interesse generale e un diritto di libertà.

È invece, secondo autorevole dottrina, potenzialmente foriera di ricadute individualistiche<sup>62</sup>, tali da favorire diseguaglianze nel godimento d'un tale diritto.

Vi sarebbe, infatti, chi è in grado di esercitarlo con maggior forza, persuasività, potere negoziale nei confronti del potere costituito; chi, invece, resterebbe indietro, senza riuscire a ottenere quella protezione che invece è dovuta a tutti<sup>63</sup>.

D'altronde, come è stato affermato, la sicurezza è un bene scarso<sup>64</sup>; e il riconoscimento in via generale di un diritto alla sicurezza rischia di determinare che da alcuni esso sarà fatto valere energicamente, mentre per altri, incapaci di mobilitazione, resterà lettera morta.

Va anche osservato che il diritto alla sicurezza parrebbe porsi quasi in termini sinallagmatici con il potere dello Stato, secondo uno scambio protezione/obbedienza di carattere contrattualistico-hobbesiano<sup>65</sup>. Il cittadino si spoglierebbe delle prerogative di autodifesa, conferendo allo Stato il monopolio della forza legittima; ne otterrebbe, in cambio, un diritto alla sicurezza, a vocazione pretensiva nei confronti dello Stato. Questa costruzione sembra, però, più rispondente alla logica assolutistica che alla temperie culturale dello Stato democratico di diritto, in cui la comunità politica si aggrega attorno a una Costituzione e al rispetto delle leggi che si dà<sup>66</sup>. Ne consegue che la sicurezza diviene uno dei compiti dello Stato-persona, ma anche dello Stato-comunità, quale

---

<sup>62</sup> V., ad esempio, A. CERETTI, R. CORNELLI, *Oltre la paura. Affrontare il tema della sicurezza in modo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2018, pp. 46-47 allorché affermano che «la rivendicazione del diritto individuale alla sicurezza porta inevitabilmente a una perdita della concezione della sicurezza come bene comune, vale a dire connessa a quel difficile e sempre dinamico equilibrio tra libertà e uguaglianza che l'ordinamento democratico cerca di definire. La sicurezza parcellizzata e individualizzata, non riconosce la necessità di un ordine condiviso e genera paura: quella paura che sorge dalla consapevolezza che l'affermazione del diritto assoluto a tutto di ciascuno comporta la diffusione di una violenza insensata e non governabile».

<sup>63</sup> Così A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit..

<sup>64</sup> Così M. PAVARINI, *Società, culture, città e domande di sicurezza*, in B. FRATTASI – M. RICCI, S. SANTANGELO (a cura di), *Costruire la sicurezza della città*, cit.

<sup>65</sup> Fa riferimento proprio alla dottrina hobbesiana N. ZANON, *Un diritto fondamentale alla sicurezza?*, cit., p. 1556, secondo cui il diritto alla sicurezza potrebbe essere, sostanzialmente, concepito come corrispettivo dell'obbligazione politica.

<sup>66</sup> Cfr., per considerazioni analoghe, M. RUBECHI, *Sicurezza, tutela dei diritti fondamentali e privacy*, cit.

condizione di esistenza del gruppo sociale, cui l'interesse collettivo fa capo nel suo complesso.

Più coerente con la lettera della Costituzione è, allora, teorizzare il valore della sicurezza dei diritti<sup>67</sup>. Si tratta, insomma, di creare un "ambiente" idoneo alla fruizione delle libertà costituzionali. E ciò sia rispetto alla *security*, sia rispetto alla sicurezza sociale.

Si dovranno impedire – anche mediante sapienti bilanciamenti – le violazioni dei diritti fondamentali agite con violenza, anche terroristica, ma parimenti si dovranno, in positivo, favorire azioni di crescita del tessuto comunitario, che assicurino il pacifico godimento dei diritti da parte di tutti.

In sostanza, la sicurezza dei diritti si declinerebbe sia in senso prevenzionale, sia in senso comunitario; protegge non solo la libertà *da*, ma anche la libertà *di*.

Allora, il rafforzamento della sicurezza, anche percepita, sembrerebbe poter essere perseguito più appropriatamente con un razionale ed efficiente coinvolgimento delle realtà intermedie, sia pubbliche che private, così alimentando una visione comunitaria del bene-interesse<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Questa l'autorevole opinione di M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 2/2013, nonché di D. PULITANÒ, *Sicurezza e diritti. Quale ruolo per il diritto penale?*, in *Diritto penale e processo*, n. 11/2019, pp. 1542 ss. In senso analogo v. L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Giappichelli, Torino, 2019, che stigmatizza la sicurezza come *totem* dai confini sfumati e incerti, cui vengono (pericolosamente) sacrificate le istanze garantistiche del diritto penale liberale. T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani. Teorie, analisi, applicazioni*, Bononia University Press, Bologna, 2008 sostiene che compito dello Stato di prevenzione «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». Va rammentato che Corte cost. 8 giugno 2001, n. 187 – nel respingere per manifesta infondatezza la q.l.c. sollevata dal giudice *a quo*, che aveva ritenuto rientrare nel catalogo "aperto" ex art. 2 Cost. anche il diritto alla sicurezza – ha affermato «che l'art. 2 della Costituzione è evocato erroneamente, posto che tra i diritti inviolabili dell'uomo non rientra l'aspettativa dei consociati di vedere tutelata la propria sicurezza mediante una disciplina legislativa quale quella auspicata dal rimettente – volta a generalizzare il ricorso alle misure cautelari limitative della libertà personale».

<sup>68</sup> È il modello della sicurezza dei diritti contro quello del diritto alla sicurezza: cfr., chiarissimamente, A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., p. 22. L'Autore, peraltro, criticamente, contesta che le politiche di sicurezza vigenti siano concretamente ispirate al diritto alla sicurezza, piuttosto che alla sicurezza dei diritti. Ciò sembra predicabile da un punto di vista sostanziale, ma, come si è tentato di argomentare, non ancora formale, dove resiste l'interesse pubblico alla sicurezza come condizione generale di benessere della collettività.

Isolando un *diritto alla sicurezza*, si finirebbe per aderire a una concezione individualistica e soggettivizzante in contrasto con il *favor* costituzionale e legislativo per la condivisione del tema-sicurezza e delle politiche in materia tra i diversi livelli istituzionali, anche con aperture alla società civile.

Come insegnato da autorevole dottrina, «in una visione corretta dal punto di vista del diritto costituzionale e internazionale la politica di prevenzione e di sicurezza abbraccia un campo estremamente più ampio della ristretta prospettiva della lotta contro la criminalità (una lotta diretta soprattutto o solamente al controllo degli esclusi). Essa è anche e soprattutto una lotta contro l'esclusione sociale [...]»<sup>69</sup>.

Sembra dunque quest'ultima la via maestra, anche per evitare – nel lungo periodo – l'esito distopico di *gated community* e di egoismi securitari, in netta antitesi ai valori della nostra civiltà giuridica.

---

<sup>69</sup> Ivi, p. 23.