

150° dell'unificazione amministrativa italiana (l. 20 marzo 1865, 2248)

Università di Firenze – 20 marzo 2015

SALVATORE RAIMONDI

**Sull'ordinamento della pubblica sicurezza (l. 20 marzo 1865, 2248, allegato B)\***

Leggiamo nel saggio di Simona Mori<sup>1</sup> che dagli studi condotti nello scorso cinquantennio è confermato il carattere autoritario degli ordinamenti di pubblica sicurezza italiani e che vi sono “*molte testimonianze dell’atteggiamento persecutorio della polizia*” avente propensione all’abuso di potere a tutti i livelli dell’apparato.

Oggetto di attenzione sono stati soprattutto l’ammonizione e il domicilio coatto, già presenti nella legislazione degli Stati preunitari ma che furono perfezionati nel corso dei tre decenni seguiti all’unità nazionale.

L'ammonizione colpisce originariamente gli oziosi ed i vagabondi. Fu poi estesa ai “*sospetti*” - presunti ladri di campagna indiziati di pascolo abusivo, mendicanti validi, indiziati come grassatori, ladri, truffatori, borsaioli, e ricettatori -, ai quali si aggiunsero manutengoli, camorristi, mafiosi, contrabbandieri ed accoltellatori.

In concreto la legge di polizia è caratterizzata dalla esaltazione del sospetto. Che può nascere dalla “*voce pubblica*”.

Si legge all’art. 97, 2° comma, all. B: “*Contro l’individuo accusato di furti di campagna o di pascolo abusivo dalla voce pubblica, e per tale notoriamente considerato, il giudice deve procedere anche senza specifica denuncia*”.

Scrive Mori: “*Si riconosce alla polizia il ruolo di deposito della voce pubblica*”. (pag. 141).

Il domicilio coatto, previsto originariamente come pena accessoria per gli oziosi recidivi, divenne una misura preventiva che presupponeva la contravvenzione a una ammonizione per semplice sospetto (Mori, 148).

Il domicilio obbligatorio avrebbe poi conosciuto un ulteriore sviluppo sotto il fascismo evolvendo nell’istituto del confino.

A causa dell’uso che di queste misure si fece l’attività di pubblica sicurezza si è

---

\* Relazione al Convegno organizzato dall’ISAP nel 150° anniversario delle leggi di unificazione, Firenze, 20 marzo 2015.

<sup>1</sup> S. Mari, *Sicurezza pubblica, diritti (all. B)*, nel volume collettaneo dell’ISAP “*150° dell’unificazione amministrativa italiana (legge 20 marzo 1865, n. 2248)*”

connotata negativamente agli occhi dell'opinione pubblica per la discrezionalità eccessiva che le norme riconoscevano all'autorità di pubblica sicurezza.

\* \* \*

Nel saggio si ricorda poi come già a partire dall'Unità d'Italia la disciplina della sicurezza pubblica è stata caratterizzata dall'ingresso di norme speciali, a cominciare da quelle del 1863 volte a fronteggiare il brigantaggio. L'allegato B mutuò dalla legge speciale sul brigantaggio l'istituto del domicilio coatto applicandolo agli oziosi e ai vagabondi recidivi, ai sospetti già ammoniti, ai camorristi e ai contravventori agli obblighi della sorveglianza speciale.

\* \* \*

Già con il testo unico crispino del 1888 le misure di polizia permettevano di escludere per anni dalla comunità persone che non erano state riconosciute penalmente colpevoli di alcunché. Sicché, prosegue la Mori, a fronte di un codice penale tendenzialmente garantista si aveva una legge di pubblica sicurezza che sfuggiva ai principi fondamentali dello stato di diritto.

Il testo unico del 1926 perfezionò ulteriormente le misure preventive di polizia ed accentuò i caratteri autoritari dell'autorità di pubblica sicurezza. Al riguardo lo strumento principale che divenne subito tipico del regime fu il confino, concepito in modo da colpire l'opposizione politica.

I famigerati provvedimenti preventivi dell'ammonizione e del domicilio coatto, poi confino di polizia, furono utilizzati "su vasta scala".

Come scrive Guido Corso, *"il domicilio coatto chiude la catena che ha come primo anello l'ammonizione. Il sospetto conduce all'ammonizione. L'ammonizione comporta dei vincoli di non facile osservanza, l'infrazione del vincolo porta alla condanna per contravvenzione all'ammonizione, la condanna trae in sé, come pena accessoria, la libertà vigilata. La libertà vigilata comporta vincoli analoghi a quelli connessi all'ammonizione, una ulteriore infrazione spiana la strada al domicilio coatto"* (L'ordine pubblico, pag. 272).

\* \* \*

Ancora più dell'ammonizione il domicilio coatto si configurava come una pena. In realtà più che una misura preventiva esso era una sanzione afflittiva (pag. 166). Costituiva uno strumento attraverso il quale ci si liberava degli individui molesti che la repressione per via giudiziaria non riusciva a rendere inoffensivi.

Con il Testo unico del 1926 il domicilio coatto lasciò posto al confino di

polizia, misura che venne applicata innanzi tutto per allontanare i prosciolti dal tribunale speciale per la sicurezza dello Stato.

\* \* \*

E' proprio a causa dell'uso che si fece a partire dall'Unità d'Italia sino alla caduta del fascismo delle misure di polizia che in sede di assemblea costituente ci fu un netto rifiuto rispetto alla introduzione nella Costituzione dell'ordine pubblico quale limite alle libertà.

L'espressione "ordine pubblico" è stata introdotta in Costituzione soltanto con la rammentata riforma del titolo V, mentre non figura nel testo del 1948. Risulta dagli atti dell'Assemblea costituente che essa, presente nelle proposte della Commissione in diverse disposizioni e presente altresì in alcuni emendamenti, fu eliminata perché si ritenne che potesse non solo prestarsi a consentire arbitrii da parte delle forze di polizia, ma persino ad impedire alle forze politiche di minoranza di professare idee diverse da quelle della maggioranza. In altri termini, la clausola dell'ordine pubblico, se inserita in Costituzione quale limite delle libertà che si andavano a garantire, secondo alcune parti politiche, sarebbe stata lo strumento che avrebbe consentito di impedire l'effettivo esercizio delle libertà.

\* \* \*

Appare utile rammentare in termini essenziali il dibattito in assemblea costituente al fine di comprendere quali furono le ragioni del rifiuto dell'ordine pubblico.

Il problema costituì oggetto di discussione in relazione alle libertà di domicilio, di riunione, di circolazione, di culto e di sciopero. Per quanto concerne la libertà di domicilio, Togliatti si oppose al testo predisposto dai relatori secondo il quale la regola della inviolabilità del domicilio poteva essere derogata, tra l'altro, "*per necessità di ordine pubblico*". Ritenne l'espressione tanto ampia che "*tutto (vi) può rientrare*". Aggiunse: "*purtroppo nel costume pubblico e politico dell'Italia è invalso l'uso che la sola legge che conta è quella di pubblica sicurezza. Si può scrivere quello che si vuole nella Costituzione e nei Codici. Poi il Governo fa la legge di pubblica sicurezza, la quale è la sola che regola i rapporti tra il cittadino e l'autorità dello Stato*".

Concluse, che "*la formula "ordine pubblico" potrebbe prestarsi a coprire*

*qualsiasi arbitrio*”<sup>2</sup> Le medesime considerazioni lo stesso deputato svolse, a proposito del diritto di sciopero, che, secondo la formulazione proposta da alcuni componenti, si sarebbe dovuto considerare illegale nel caso di turbamento dell’ordine pubblico: *“se si dà facoltà di dichiarare illegale uno sciopero che turbi l’ordine pubblico o l’ordine economico anche gravemente in realtà si viene a proibire il diritto di sciopero”*<sup>3</sup>.

Ancora più decisa la posizione assunta dalla stessa parte politica a proposito della libertà *“di opinione, di coscienza e di culto”*, da riconoscere, secondo la formulazione proposta da parte cattolica, purché non in contrasto, tra l’altro, *“con i principi dell’ordine pubblico”*. *“La verità è che qui si nasconde il tranello della soppressione della libertà di pensiero, di convinzione, e di ogni altro principio di libertà”*.

E più avanti: *“l’inserimento di questo articolo nella Carta costituzionale farebbe sì che, chi, come i comunisti, respinge ad esempio il diritto di proprietà così come ora è concepito dalla società capitalistica, sarebbe considerato rapinatore ed assassino”*. Ancora: *“Fa presente che ogni giorno legge giornali di parte cattolica, nei quali si dice che le dottrine politiche che egli professa sono contro le supreme norme morali. E’ chiaro, che se domani quella parte avesse la maggioranza, egli sarebbe dichiarato fuori legge soltanto perché crede nei principi del socialismo e nella trasformazione della proprietà dei mezzi di produzione e dei mezzi di scambio”*<sup>4</sup>.

In sede di discussione sulla libertà di circolazione e di residenza la formulazione che tale libertà garantiva, ma con salvezza dei limiti imposti dalla legge per motivi di sanità e di ordine pubblico, vi fu chi (Molè) si oppose, ritenendo l’ordine pubblico *“un concetto di grande discrezionalità lasciato agli arbitri della polizia”*. *“Le ragioni sanitarie sono applicate in base a determinazioni del Governo, i motivi di ordine pubblico possono sempre essere sollevati dalla polizia”*<sup>5</sup>

Nonostante lo sbarramento effettuato nelle sottocommissioni la clausola

---

<sup>2</sup> Intervento dell’on Togliatti nella seduta della I sottocommissione del 19 settembre 1946. Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. VI, Roma 1976, 380-382 .

<sup>3</sup> Intervento dell’on. Togliatti nella seduta della I sottocommissione dell’11 ottobre 1946, seguito dall’on Lombardi. (vol. V, 524).

<sup>4</sup> Intervento dell’on. Togliatti nella seduta della I sottocommissione del 18 dicembre 1946. La formulazione alla quale si fa riferimento nel testo venne proposta in particolare dall’on. Rossetti (vol. V, 790)

<sup>5</sup> Intervento dell’on. Molè nella seduta della III sottocommissione del 24 settembre 1946 (vol. VIII, 2136).

dell'ordine pubblico figurava nel progetto approvato dalla Commissione e presentato all'Assemblea il 31 gennaio 1947<sup>6</sup>, in relazione alla libertà religiosa, che veniva garantita *“purché non si tratti di principi o di riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume”* (art. 14), ed alla pubblicità delle udienze: *“Le udienze sono pubbliche, salvo che la legge per ragioni di ordine pubblico o di moralità disponga altrimenti”* (art. 104, 2° comma).

Sulla libertà di religione venne osservato che la clausola dell'ordine pubblico prevista dalla legge sui culti ammessi aveva consentito che si facesse un'impropria applicazione della legge di pubblica sicurezza: *“le ragioni di ordine pubblico era facile crearle: bastava che un parroco accusasse i protestanti di mormorazioni antifasciste o, meglio, affermasse che non riusciva più a trattenere gli zelanti cattolici del paese, decisi ad assalire il propagandista evangelico, ed ecco che gli estremi di un intervento per ragioni di ordine pubblico erano creati”*<sup>7</sup>. Nello stesso senso l'intervento di altro deputato, il quale ritenne la formula dell'ordine pubblico *“estremamente pericolosa e direi ricca di tentazioni per chi ha il potere e può servirsene per i suoi scopi particolari”*, ed aggiunse che il dibattito aveva evidenziato *“numerosi esempi dello zelo inopportuno che durante il passato alcuni ministri di culto, sia pure dei bassi strati ecclesiastici, hanno dimostrato servendosi di questa formula dell'ordine pubblico per impedire la libertà di culto di alcune denominazioni protestanti”*<sup>8</sup>.

Nella stesso senso l'intervento, secondo il quale il *“quello dell'ordine pubblico è criterio troppo evanescente e troppo spesso preso a pretesto da funzionari di polizia per non permettere quelle manifestazioni che ad essi fa comodo di non permettere, e che potrebbero essere anche sconsigliate e non volute dai Governi del tempo. /E' dunque troppo soggettivo, troppo elastico e troppo facilmente invocabile questo criterio, perché si possa ad esso affidare il regolamento di una libertà che interessa la grande maggioranza dei cittadini”*<sup>9</sup>. Vennero presentati due emendamenti volti alla soppressione del riferimento all'ordine pubblico<sup>10</sup>. Sulla base di un accordo tra i presentatori dei due emendamenti venne votata ed approvata una formulazione nella quale non era presente il riferimento all'ordine pubblico.

---

<sup>6</sup> Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, cit vol. I, LVII ss.

<sup>7</sup> Intervento dell'on. Preti nella seduta del 26 marzo 1947 (vol. I, 690).

<sup>8</sup> Intervento dell'on. Binni nella seduta antimeridiana del 12 aprile 1947 (vol. I, 818).

<sup>9</sup> Intervento dell'on. Nobili Tito Oro nella seduta antimeridiana del 12 aprile 1947 (vol. I, 820).

<sup>10</sup> In particolare venne presentato un emendamento da parte degli on. Basso, Nobili Tito Oro ed altri, e un altro da parte di Cianca, Calamandrei ed altri (Vol. I, 822-823).

In conclusione il fuoco di sbarramento fu tale che nel testo della Costituzione definitivamente approvato l'ordine pubblico non compare in alcuna disposizione.

\* \* \*

Ma l'ordine pubblico cacciato dalla porta è rientrato dalla finestra, in quanto è stato recuperato dalla Corte costituzionale la quale ne ha assunto la presenza in costituzione come limite implicito di tutte le libertà dalla stessa garantite.

La prima sentenza significativa al riguardo è la n. 2 del 1956<sup>11</sup>, con la quale la Corte, posta di fronte al problema della riconducibilità o meno ai motivi di sanità e di sicurezza che, secondo l'art. 16 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”*), possono giustificare limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno, dei motivi di *“ordine, sicurezza pubblica e pubblica moralità”* indicate nell'art. 157 t.u.p.s., quali ragioni dell'adozione del provvedimento di rimpatrio, si è pronunciata nel senso che la *“sicurezza”* non riguarda soltanto l'incolumità fisica, ma è da configurare come *“situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico 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”*.

In tali termini le persone pericolose per l'ordine e la sicurezza pubblica di cui all'art. 157 t.u. costituiscono una minaccia alla *“sicurezza”* di cui all'art. 16 Cost. E per quanto concerne l'ordine pubblico, la minaccia per la sicurezza, *“non può consistere in semplici manifestazioni di natura sociale o politica”*, ma *“in manifestazioni esteriori di insofferenza o di ribellione ai precetti legislativi ed ai legittimi ordini della pubblica autorità, manifestazioni che possono facilmente dar luogo a stati di allarme e a violenze, indubbiamente minacciose per la “sicurezza” della generalità dei cittadini, i quali finirebbero col vedere, essi, limitata la propria libertà di circolazione”*.

In tale primo esame l'ordine pubblico - seppure secondo una concezione che esclude i profili di carattere politico della nozione, ma attiene alle manifestazioni di ribellione alle leggi ed all'autorità che possono suscitare allarme – viene ricondotto alla sicurezza pubblica. Non si afferma ancora che esso abbia una valenza autonoma

---

<sup>11</sup> Corte cost. 23 giugno 1956, n. 2, in *Giur. cost.* 1956, 561.

rispetto alla sicurezza pubblica. Il recupero viene effettuato attraverso un ampliamento della concezione di questa. E' la sicurezza pubblica che abbraccia nel suo seno l'ordine pubblico.

Il passo successivo è costituito da una sentenza del 1962<sup>12</sup>, avente ad oggetto l'art. 656 c.p., che punisce come reato la pubblicazione e diffusione di *“notizie false esagerate o tendenziose per le quali possa essere turbato l'ordine pubblico”*, la cui costituzionalità era stata posta in dubbio in relazione all'art. 21 cost., che sancisce la libertà di manifestazione del pensiero.

Secondo la Corte, l'ordine pubblico, da intendere come *“ordine legale su cui poggia la convivenza sociale”*<sup>13</sup>, è un bene collettivo di non minore pregio della libertà di manifestazione del pensiero. L'esigenza dell'ordine pubblico, diversamente ispirata nei regimi autoritari, si precisa, non è estranea agli ordinamenti democratici (basati sulla sovranità del popolo, sull'eguaglianza, sull'impero della legge), nei quali gli obiettivi consentiti ai consociati ed alle formazioni sociali possono essere realizzati soltanto con gli strumenti e secondo i procedimenti previsti dalla legge, senza che ci possa essere spazio per la coazione o per la violenza. *“Tale sistema rappresenta l'ordine istituzionale del regime vigente; e appunto in esso va identificato l'ordine pubblico del regime stesso”*. Essendo questo *“un bene inerente al vigente sistema costituzionale”*, non si può dubitare che il suo mantenimento, da intendere come *“preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale, instaurate mediante le leggi, da ogni attentato a modificarle o a renderle inoperanti mediante l'uso e la minaccia illegale della forza – sia finalità immanente del sistema costituzionale”*. Dovendosi intendere per turbamento dell'ordine pubblico *“l'insorgere di un concreto ed effettivo stato di minaccia per l'ordine legale mediante mezzi illegali idonei a scuoterlo”*, secondo la Corte, non possono essere considerate contrarie alla costituzione le disposizioni legislative che in modo proporzionato prevengono e reprimono tale turbamento.

La Corte coglie al riguardo l'occasione per allargare il discorso a tutti i diritti costituzionalmente garantiti, la cui esistenza, afferma, non può costituire impedimento all'emanazione (ed alla conservazione) di disposizioni che tutelano l'ordine pubblico. *“Infatti la tutela costituzionale dei diritti ha sempre un limite*

---

<sup>12</sup> Corte cost. 16 marzo 1962, n. 19, in *Giur. cost.*, 1962, 189, con nota di C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*.

<sup>13</sup> A tale concetto la Corte resterà costantemente fedele. Cfr. Corte cost. 14 aprile 1965, n. 25, in *Giur. cost.* 1965, 241; 6 luglio 1966, n. 87, *ivi*, 1966, 1090; 29 dicembre 1972, n. 199, *ivi*, 1972, 2218; CONTINUARE CITAZIONI

*insuperabile nell'esigenza che attraverso l'esercizio di essi non vengano sacrificati beni, egualmente garantiti dalla Costituzione. Il che tanto più vale, quando si tratti di beni che – come l'ordine pubblico – sono patrimonio dell'intera collettività”.*

In tale modo l'ordine pubblico assurge a valore in sé, di pregio non minore non solo della libertà di manifestazione del pensiero, ma di tutte le libertà sancite dalla Costituzione. Una visione ben più ampia di quella dell'ordine pubblico come pericolo per la sicurezza pubblica (n. 2 del 1956), perché estesa all'ordine legale sul quale poggia la convivenza sociale.

La stessa Corte, con successiva sentenza del 1972 ha confermato la pronuncia di dieci prima<sup>14</sup>. E nuovamente l'ha confermata con sentenza del 1976, con cui ha ritenuto priva di fondamento l'argomentazione del giudice a quo secondo la quale pubblicazione di notizie false, esagerate o tendenziose, suscettibili di turbare l'ordine pubblico “*non è separabile da una valutazione culturale ed ideologica, che costituisce esercizio di critica riconosciuto dall'art. 21 Cost.*”. Il concetto di ordine pubblico nel senso precisato con le precedenti sentenze, assume la Corte, “*esclude che il diritto di manifestare il proprio pensiero possa giustificare, in base a ideologie politiche, la lesione di quel bene. E rientra nel potere discrezionale del legislatore stabilire se la tutela del “turbamento dell'ordine pubblico...costituisca bene tutelabile di per sé, con fine anche di prevenzione dei gravi delitti puniti dagli artt. 414 e 415 c.p.*”, che, secondo il giudice remittente “*sarebbero invece sufficienti alla tutela dell'ordine pubblico*”<sup>15</sup>.

Le sentenze finora prese in considerazioni sono scaturite dall'esame di disposizioni del testo unico di pubblica sicurezza e del codice penale sospettate di essere contrastanti con le disposizioni costituzionali sui diritti di libertà. Come si è visto, la giurisprudenza della Corte si è assestata sull'affermazione dell'ordine pubblico come limite implicito, ma in ordine alla portata del concetto si è limitata ad affermare che esso è da intendere come “*ordine legale sul quale poggia la civile convivenza*”.

\* \* \*

La configurazione della sicurezza pubblica, come la configurazione dell'ordine pubblico, nozione alla quale la prima nei testi normativi si trova il più delle volte giustapposta, è tutt'altro che agevole.

In epoca recente è apparsa, per la prima volta, una definizione legislativa

---

<sup>14</sup> Corte cost., 29 dicembre 1972, n. 199, in *Giur. cost.* 1972, 2218.

<sup>15</sup> Corte cost. 3 agosto 1976, n. 310, in *Giur. cost.* 1976, 1315.

dell'una e dell'altro. Nell'esercizio delle delega di cui all'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini uno), per il conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi, il legislatore delegato, con D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha provveduto a definire *“le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine ed alla sicurezza pubblica”*, riservati, giusta il citato articolo 1, allo Stato. Essi *“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”* (art. 159).

\* \* \*

La sicurezza pubblica è presa in considerazione, nella Costituzione del 1948, come finalità che consente limitazioni di libertà. La libertà personale può essere oggetto di restrizione, in casi di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, ed in via provvisoria, ad opera dell'autorità di pubblica sicurezza (art. 13). La libertà di circolazione e di soggiorno può essere limitata per legge per motivi di sanità e di sicurezza (art. 16). Le riunioni in luogo pubblico possono essere vietate per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica (art. 17). Il quadro non può dirsi mutato ad opera della riforma del titolo V, parte II, introdotta con l. cost. n. 3 del 2001, nella quale la sicurezza pubblica – più precisamente *“ordine pubblico e sicurezza”* - viene in rilievo in relazione alla ripartizione di competenza legislativa ed amministrativa tra Stato e Regione, senza alcuna specificazione che possa indurre a configurare la nozione sotto profili diversi da quello predetto.

Dall'esame delle disposizioni nelle quali il concetto di sicurezza è evocato si trae la configurazione della stessa come interesse oggettivo, di carattere generale, riferito alla collettività. Per contro, non si può trarre alcun elemento che consenta di configurare la sicurezza come una posizione direttamente riferibile ai singoli. In relazione a questi, come si è accennato, la sicurezza è individuata come limite alle loro libertà.

Di fronte alla sensibilità sorta negli ultimi anni in relazione al problema sicurezza tutto ciò può apparire sorprendente, ma non è difficile comprendere le ragioni di quella che potrebbe apparire come una lacuna della carta costituzionale. Il perseguimento della sicurezza pubblica è interamente nelle mani del pubblico potere, che detiene il monopolio della forza pubblica. Sicché la sicurezza veniva vista come

un'arma contro la libertà.

Donde la preoccupazione che in Assemblea costituente si spinse, come abbiamo visto, sino al punto da escludere ogni menzione dell'ordine pubblico, al fine di non introdurre nella carta fondamentale riferimenti che avrebbero potuto essere assunti a pretesto per ingiustificate limitazioni delle libertà.

Ma sussiste verosimilmente una ragione più profonda della mancata soggettivizzazione della sicurezza, del suo mancato inserimento nel catalogo dei diritti del cittadino (come sembra confermato da analoghe omissioni nelle carte costituzionali degli altri Paesi aventi ordinamenti analogamente ispirati rispetto a quello dell'Italia). Si è ritenuto ovvio, implicito a tal punto da non doverlo scrivere, che i pubblici poteri debbano provvedere alla sicurezza pubblica per essere essa un loro compito primario, ineludibile, in mancanza del cui assolvimento lo stesso assetto organizzativo della società nelle forme statuali non troverebbe giustificazione.

L'evoluzione del comune sentire, le situazioni di fatto dalle quali le nuove istanze sociali traggono origine fanno sentire come insufficiente la configurazione della sicurezza pubblica esclusivamente come limite delle libertà e spingono verso una diversa impostazione che veda la sicurezza come diritto della persona di guisa che il rapporto con le libertà debba essere visto in termini di contemperamento, di bilanciamento degli interessi, e non come prevalenza delle seconde sulla prima.

\* \* \*

Una tale evoluzione non sembra trovare allo stato il suffragio della giurisprudenza costituzionale, ma non trova in essa neppure ostacoli. La questione non è stata oggetto di pronunzie significative.

Invero la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunziarsi sul problema se tra i diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost. possa considerarsi compresa la sicurezza, La Corte è pervenuta ad una risposta negativa, in relazione però ad una prospettazione che, per la sua limitatezza, rende la pronunzia di scarso interesse. Era stata sollevata, con riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del codice di procedura penale (artt. 280 e 391, comma 5), nella parte in cui per alcune fattispecie di reato (art. 381, 2° comma), non consentono l'applicazione di misure cautelari al di fuori dei casi di arresto in flagranza.

Secondo il giudice rimettente siffatta limitazione avrebbe violato innanzi tutto il *“principio di cui all'art. 2 Cost., in base al quale compito primario della Repubblica...è quello di garantire i diritti inviolabili dell'uomo, tra cui rientra senza*

*dubbio quello a vedere protetta la propria sicurezza dalla commissione di fatti puniti come reato”.*

La Corte si è pronunciata per la manifesta infondatezza della questione “*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>16</sup>.

E’ da ritenere che la Corte abbia voluto negare non già la natura di diritto inviolabile dell’uomo dell’aspettativa dei consociati di vedere tutelata la propria sicurezza, problema che sembra non abbia voluto affrontare (e che, al fine di decidere sulla questione sottoposta, non era necessario affrontasse), ma l’aspettativa di vederla tutelata attraverso un ampliamento delle misure cautelari.

In tali termini appare difficile contestare la fondatezza della conclusione alla quale la Corte è pervenuta stante che si poneva al riguardo il problema del conflitto tra la tutela della sicurezza personale e la tutela della libertà personale, relativamente al quale compete alla discrezionalità del legislatore di individuare il punto di equilibrio.

Invero in dottrina è stata sostenuta anche una diversa interpretazione, secondo la quale la Corte avrebbe voluto *tout court* affermare l’insussistenza, tra i diritti inviolabili di cui all’art. 2, del diritto alla sicurezza. Ne è stata dedotta la apoditticità della pronunzia<sup>17</sup>.

Siffatta conclusione appare invero inconfutabile se si condivide la premessa. Ma non ci sono nella sentenza argomentazioni che consentano di condividere tale interpretazione. E proprio la sua redazione in forma assai breve (dove la rilevata apoditticità) induce a ritenere che la Corte non abbia voluto affrontare il problema, che avrebbe richiesto ben maggiore approfondimento, della ricomprensione o meno tra i diritti inviolabili di cui all’art. 2, dell’aspettativa dei consociati a vedere tutelata la propria sicurezza. In definitiva si tratta di una pronunzia che, in relazione al problema in esame, è assai poco significativa

Indubbiamente la sicurezza non figura nel catalogo dei diritti fondamentali esplicitamente contemplati dalla Costituzione. Come è noto, è oggetto di discussione in dottrina se i diritti inviolabili siano da configurare come una categoria “chiusa”, nel

---

<sup>16</sup> Corte cost., 8 giugno 2001, n. 187, in *Giur. cost.*, 2001, 1434, con nota di A. PACE, *L’accesso alla categoria “aperta” dei diritti inviolabili incontra solo puntuali dinieghi o anche limiti?*

<sup>17</sup> A. PACE, *op. loco cit.*,

senso che sarebbero limitati a quelli espressamente previsti dalla Costituzione, ovvero come una categoria “aperta”, nel senso che si debbano riconoscere nuovi diritti emergenti dalla coscienza sociale.

Appare al riguardo convincente la tesi, che tende a superare la stessa distinzione tra categoria chiusa e categoria aperta, secondo la quale il riconoscimento di cui all’art. 2 Cost. ha ad oggetto i diritti enucleabili dal contesto della Costituzione. In molti casi i nuovi diritti, si afferma esattamente, sono aspetti di diritti già presenti nella Costituzione, o, in altri termini, diritti impliciti o strumentali rispetto ad essi <sup>18</sup>.

In particolare il diritto alla vita ed all’integrità psicofisica della persona è indubbiamente un diritto implicito nella Costituzione, ricavabile da diverse disposizioni (artt. 13, 4° comma, 27, 3° e 4° comma, 32). In tale contesto il diritto alla sicurezza, nel suo significato più certo, che attiene alla persona, sia sotto l’aspetto dell’incolumità fisica, sia sotto quello del senso di sicurezza che attiene alla sfera psichica, è da considerare come un aspetto del diritto alla vita ed all’integrità psicofisica. Lo stesso può dirsi per quanto concerne la sicurezza in ordine ai beni ed all’attività di impresa, riconducibili rispettivamente al diritto di proprietà (art. 42) ed alla libertà di iniziativa economica (art. 41).

Ma oggi l’evoluzione del comune sentire, le situazioni di fatto dalle quali le nuove istanze sociali traggono origine, inducono a considerare insufficiente la - peraltro incerta, e comunque non "palpabile" - configurazione della sicurezza pubblica come diritto implicito, e spingono verso una diversa impostazione che veda l’affermazione della sicurezza come diritto della persona di guisa che il rapporto con le libertà debba essere visto in termini di temperamento, di bilanciamento degli interessi, ma senza che la paura dell’arbitrio da parte del pubblico potere porti ad una insufficiente considerazione della sicurezza delle persone e dei beni. L’inserimento della sicurezza nel catalogo dei diritti fondamentali del cittadino appare come un indispensabile strumento di equilibrio tra interessi tutti meritevoli di tutela.

E’ lecito auspicare un siffatto inserimento in sede di riforma della parte prima della Costituzione, che viene talvolta invocata, ma che, invero, non sembra dietro l’angolo. Frattanto sembra possibile perseguire la via che è stata seguita in Francia, di dettare con legge un’apposita disciplina sul diritto alla sicurezza dei cittadini. Con legge n. 2003-239 del 18 marzo 2003, è stata dettata una articolata normativa (143 articoli) sulla sicurezza interna. All’art. 1 si stabilisce: “*La sicurezza è un diritto*

---

<sup>18</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. Dir.*, Roma, 1989, 18 ss.; F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, 8.

*fondamentale ed una delle condizioni per l'esercizio delle libertà individuali e collettive*"<sup>19</sup>. Nelle disposizioni che seguono si prevede, tra l'altro, l'ispezione, da parte della forze di polizia, in determinate circostanze e sotto il controllo dell'autorità giudiziaria, dei bagagliai dei veicoli, una maggiore utilizzazione degli schedari di ricerca criminale, in particolare dello schedario nazionale delle impronte genetiche, una più intensa repressione di comportamenti che affliggono la vita quotidiana dei cittadini: l'esplosione della prostituzione (in relazione alla quale si prevede, tra l'altro, la soppressione della distinzione tra adescamento passivo ed adescamento attivo, ed il rafforzamento della lotta contro il prossenetismo e lo sfruttamento); la violazione della proprietà perpetrata attraverso l'occupazione di aree pubbliche e di immobili di privati; gli assembramenti minacciosi o ostili che possono impedire ai cittadini di rientrare nei propri alloggi e di disporre di essi; l'esplosione della mendicizia (si perseguono in particolare coloro i quali organizzano e sfruttano minori, persone vulnerabili, e portatori di handicap). Altre disposizioni riguardano la proliferazione delle armi (si prevede, tra l'altro, che per detenere un'arma autorizzata occorre un certificato medico), ed il blocco dei telefoni cellulari rubati i quali devono essere resi inutilizzabili.

Vero è che la legislazione del nostro paese prevede già la persecuzione dei comportamenti sopra ricordati, oltre che attraverso norme penali, anche attraverso norme amministrative. Ma queste sono sempre concepite nell'ottica delle funzioni degli organi di polizia. Dicono cosa questi possono fare. Così l'art. 25 della legge 1 aprile 1981, n. 121 stabilisce che la polizia di Stato tutela l'ordine e la sicurezza pubblica, provvede alla prevenzione ed alla repressione dei reati, ecc. Stabilisce anche che esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini. Ma si tratta sempre di disposizioni sulla polizia e non sui cittadini e sui loro diritti. La generica doverosità delle funzioni di polizia non appare più sufficiente a dare un'adeguata risposta alla domanda di sicurezza. Che, beninteso, può essere soddisfatta soltanto assicurando effettive condizioni di sicurezza, ma che potrebbe avere già un più visibile riscontro attraverso norme che disciplinino direttamente il diritto alla sicurezza.

---

<sup>19</sup> La legge citata è stata preceduta dalla legge di orientamento e programmazione relativa alla sicurezza n. 95-73 del 21 gennaio 1995, modificata con legge n. 2001-1062 del 15 novembre 2001 (art. 1).