NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

MATTEO BASSETTI DE ANGELIS*

FONDAMENTI, GARANZIE E PROSPETTIVE DELLA SICUREZZA NEL SISTEMA DEI VALORI COSTITUZIONALI**

Abstract [It]: Il contributo analizza l'evoluzione del concetto di sicurezza nell'ordinamento italiano e il passaggio dal modello autoritario di ordine pubblico materiale alla dimensione personalista della Costituzione. Attraverso l'esame delle principali disposizioni, si evidenzia come la sicurezza si sia riconfigurata da fine autoreferenziale dello Stato a funzione strumentale alla tutela dei diritti fondamentali. Attenzione è riservata al ruolo del Sindaco quale punto di raccordo tra sovranità statale e autonomie locali, inquadrando la sicurezza urbana come bene pubblico volto alla coesione sociale e alla vivibilità del territorio, secondo i principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Abstract [En]: The paper analyzes the evolution of the concept of security within the Italian legal system and the transition from the authoritarian model of material public order to the personalist dimension of the Constitution. By examining the main constitutional provisions, it highlights how security has been reconfigured from a self-referential State goal into a functional tool for protecting fundamental rights. Particular attention is paid to the Mayor's role as a vital connection between State sovereignty and local autonomies, framing urban security as a public good aimed at social cohesion and local livability, in accordance with the principles of subsidiarity and loyal cooperation.

Parole chiave: Costituzione, Sicurezza, Sussidiarietà, Sindaco, Ordine pubblico.

Keywords: Constitution, Security, Subsidiarity, Mayor, Public Order.

SOMMARIO: 1. La sicurezza nel disegno costituzionale e la diffidenza verso l'ordine pubblico. – 1.1. (*segue*) Ordine pubblico costituzionale e sicurezza: distinzioni e confini dogmatici. – 2. La sicurezza tra garanzie di libertà e protezione dell'integrità. – 3. L'etica della responsabilità e l'organizzazione della funzione di sicurezza. Dagli artt. 54 e 97 Cost. al principio di sussidiarietà. – 4. La sicurezza urbana nel sistema del riparto di competenze ex art. 117 Cost. – 5. Il ruolo del Sindaco nell'attuazione delle politiche integrate di sicurezza. – 6. Considerazioni conclusive. Verso una dimensione personalista della sicurezza.

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Sapienza Università di Roma.
** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. La sicurezza nel disegno costituzionale e la diffidenza verso l'ordine pubblico

Il concetto di sicurezza nell'ordinamento italiano ha subito una profonda evoluzione, che ha determinato la transizione da una logica di pura conservazione dell'apparato statale a una funzione di tutela della dignità umana e dei diritti fondamentali. Si è trattato di un percorso piuttosto dibattuto, che ha imposto la revisione dei fondamenti ideologici posti alla base del sistema amministrativo dell'Italia liberale e, con maggiore intensità, del regime fascista.

A ben vedere questa deriva autoritaria non è stata il prodotto di un'improvvisa frattura originata dal regime, bensì l'esito di un progressivo avvicinamento tra la legislazione penale e quella di polizia, già rintracciabile nel Codice Zanardelli del 1889, allorché il concetto di ordine pubblico[1] ha iniziato a subire un'espansione preoccupante: la tutela dello Stato non scattava più solo davanti a fatti criminosi concreti, ma si attivava preventivamente sulla base del semplice sospetto che un determinato evento potesse verificarsi[2]. Si è passati, dunque, da una polizia che reagiva al danno a una polizia che prognosticava l'intenzione, anticipando quella smaterializzazione dell'ordine pubblico che il fascismo avrebbe poi elevato a sistema. Questo processo teso a far confluire istanze morali o etiche all'interno della nozione di ordine pubblico, trova una precisa chiave di volta nel concetto di *bon ordre*. Come evidenziato in dottrina, l'introduzione di tali componenti immateriali ha storicamente consentito di utilizzare la sicurezza non come un dato oggettivo, bensì come uno strumento di orientamento ideale e politico dell'attività di polizia, riducendo drasticamente la portata concreta del concetto tradizionale[3].

Invero, nel periodo pre-repubblicano, la pubblica sicurezza trovava la sua massima espressione nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) del 1931[4], ove era intesa esclusivamente come "ordine pubblico in senso materiale"[5], un concetto volto alla difesa dell'autorità e alla stabilità delle istituzioni contro ogni forma di dissenso. Lo Stato

[1] Sulla definizione di ordine pubblico, cfr. A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico*, 1963, 111 ss.

[2] In argomento, cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXII, 1990, 2. Sulla progressiva osmosi tra prevenzione di polizia e repressione penale a fine XIX secolo, cfr. C. FIORE, *Ordine pubblico (dir. pen.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, 1980, 1088. L'Autore sottolinea come l'inclusione di fattispecie di pericolo presunto tra i reati contro la tranquillità pubblica abbia segnato il passaggio verso un controllo sociale basato sul sospetto anziché sul fatto. In senso conforme, per l'analisi dei "poteri impliciti" della polizia in deroga alla legalità, cfr. G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna 1979, 117 ss., 259 ss., 299 ss.

[3] Cfr. M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza. Lineamenti teorici e paradigmi applicativi di una nozione evanescente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, passim., secondo cui l'evoluzione della sicurezza nella legislazione ordinaria ha rappresentato lo strumento d'elezione per l'attuazione di una politica immateriale dell'ordine pubblico.

[4] In particolare, il Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 (T.U.L.P.S.) rappresenta l'evoluzione dell'assetto normativo già delineato con il precedente R.D. 6 novembre 1926, n. 1848, che aveva, a sua volta, riformato l'ordinamento originario dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, istituita con la legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Allegato B). Sul punto, per una ricostruzione storica della continuità normativa tra il periodo liberale e quello fascista, si veda L. MURGOLO, *L'Autorità di pubblica sicurezza, ieri ed oggi*, in *Persona e Amministrazione*, fasc. 1, 2024, 867 ss.

[5] Cfr. O. CARAMASCHI, *Dall'ordine pubblico alla sicurezza: una prospettiva di teoria costituzionale*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 1, 2023, 83-85, il quale evidenzia come tale nozione fosse legata alla «pace, tranquillità pubblica, sicurezza delle persone, dei beni, delle istituzioni», intesa come assenza di conflittualità. In tal senso, O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, parte I, Milano, 1904, 428 ss.

fascista interpretava la sicurezza, infatti, come un'estensione della propria sovranità; ne derivava che il cittadino, lungi dall'essere il beneficiario di una protezione, finiva per essere l'oggetto di un'attenta vigilanza autoritaria[6]. Sotto il regime, l'ordine pubblico cessa, difatti, di essere un limite all'azione dello Stato per trasformarsi in un «valore ideale ed autonomo», svincolato dal principio di legalità[7] e fonte di legittimazione per un potere di polizia pressoché illimitato[8]. Tale potere non era più rivolto a garantire la convivenza, ma a imporre la visione politica, sociale ed economica del regime, la c.d. «vita indisturbata» delle istituzioni totalitarie[9]. La funzione di polizia costituiva, dunque, una prerogativa del potere politico esercitata sulla collettività e non a garanzia di essa, con la conseguenza che i diritti individuali degradavano a meri «diritti riflessi», nel senso che il singolo godeva di una sfera di libertà

[6] In particolare, per una ricostruzione storica del concetto di ordine pubblico nel contesto dell'epoca fascista, cfr. A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 157-221; M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza. Lineamenti teorici e paradigmi applicativi di una nozione evanescente*, cit., 137-141.

[7] Il tema del bilanciamento tra la tutela dell'ordine pubblico e il rispetto del principio di legalità rappresenta una questione dogmatica risalente, che affonda le proprie radici nel dibattito scientifico europeo di fine Ottocento. Se nel periodo autoritario tale conflitto è stato risolto sacrificando la riserva di legge in favore di una potestà amministrativa pressoché libera, l'ordinamento repubblicano, sotto la spinta della giurisprudenza costituzionale, ha sancito la definitiva prevalenza della legalità su ogni clausola generale di ordine pubblico. In tema, cfr. L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XII, Torino, 1965, 130.

[8] È proprio in questo clima di indeterminatezza che si consolida il potere di ordinanza *extra ordinem* del Prefetto, previsto dall'art. 2 del TULPS 1931, che legittimava provvedimenti «indispensabili» per la tutela dell'ordine sulla base di una clausola generale e priva di contenuto tipizzato (sul punto, cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, 1980, 1060, che definisce, infatti, tale attribuzione come un «generale potere di polizia, indeterminato nel contenuto».). Già con la sentenza del 20 giugno 1956, n. 8, in *Giur. Cost.*, 1956, 692, la Corte costituzionale auspicò che il legislatore provvedesse ad inserire nell'art. 2 l'espressa enunciazione dei canoni ai quali i provvedimenti dovessero conformarsi al fine di porre la disposizione al riparo da ogni interpretazione contraria allo spirito della Costituzione. Successivamente, la sentenza Corte cost. del 4 maggio 1961, n. 26, in *Giur. Cost.*, 1961, 525, ha, poi, dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato articolo nella parte in cui attribuiva ai prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico. In tema, cfr. G. TREVES, *La costituzionalità dei provvedimenti amministrativi di necessità ed urgenza*, in *Giur. cost.*, 1956, 994; V. CRISAFULLI, *Ordinanze di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giudice comune*, in *Giur. it.*, 1956, I, 1, c. 863; V.E. ORLANDO, *Intorno ai provvedimenti di urgenza secondo la legge comunale e provinciale*, in *Foro It.*, 1935, III, 148; M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza, requisizioni e occupazioni*, in *Giur. Cass. Civ.*, XVII, 1945, 400; V. CRISAFULLI, *Il ritorno dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1961, 886; C. LAVAGNA, *Sulla illegittimità dell'art. 2 t.u.p.s. come testo legislativo*, in *Giur. Cost.*, 1961, 898; G. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza (diritto cost. e ammin.)*, in *Noviss. Dig. It.*, XII, Torino, 1965, 91 ss.; M. SCUDIERO, *In tema di ordinanze prefettizie ex art. 2 T.U. leggi di pubblica sicurezza e libertà costituzionali*, in *Foro Pen.*, 1962, II, 102.

[9] La natura totalitaria dell'ordine pubblico nel ventennio risulta particolarmente evidente dall'analisi della nota circolare del Capo della Polizia, Arturo Bocchini (novembre 1926), il quale definiva l'ordine pubblico come la condizione di esistenza dei «positivi ordinamenti politici sociali ed economici che costituiscono essenza del regime». Sul punto, cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, vol. I, Einaudi ed., Torino, 1978, 47 ss.; nonché G. PANZA, *Ordine pubblico. I) Teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXII, 1990, 3 ss., con riguardo all'influenza di tale visione anche nei rapporti di diritto privato e corporativo. L'anno di svolta per questa politica fortemente repressiva fu il 1926, quando, a seguito dell'attentato di Bologna, vennero promulgati i «provvedimenti eccezionali» confluiti nel T.U.L.P.S. del 1926 (R.D. 1848/1926). Sotto la guida di Bocchini, la polizia politica (Divisione Polizia Politica e la successiva OVRA) divenne uno strumento di sorveglianza capillare teso a colpire non solo il dissenso militante, ma ogni condotta, anche verbale, giudicata non conforme al sentire fascista. Strumento principe di tale strategia fu il confino di polizia (già art. 184 del T.U. del 1926, poi art. 181 del T.U. del 1931), che permetteva di allontanare i soggetti ritenuti pericolosi sulla base del semplice proposito di sovvertire gli ordinamenti dello Stato, a prescindere da responsabilità penali accertate. In argomento, si vedano: P. CARUCCI, *L'organizzazione dei servizi di polizia dopo l'approvazione del testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza nel 1926*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, XXXVI, 1976, n. 1, 82 ss.; P. CARUCCI, *Arturo Bocchini*, in *Uomini e volti del fascismo*, F. CORDOVA (a cura di), Bulzoni ed., Roma, 1980, 63 ss.; M. CANALI, *Le spie del regime*, Il Mulino ed., Bologna, 2004, 78 ss.

solo nella misura in cui lo Stato decideva di non intervenire per preservare il proprio ordine[10].

Dal punto di vista dogmatico, l'evoluzione del concetto di ordine pubblico sconta, sin dalle sue origini, una marcata complessità definitoria, al punto da essere descritto in dottrina come un autentico «supplizio per l'intelligenza»[11] e «un'endiadi poliedrica», capace di mutare scopi e contenuti in base al contesto normativo di riferimento[12]. Nel tentativo di tracciarne i confini, la riflessione giuridica tradizionale oscilla tra due principali declinazioni: una dimensione "materiale" (o amministrativa) e una "ideale" (o normativa)[13]. La nozione risente così di un'intrinseca evanescenza, muovendosi costantemente tra la tutela costituzionale dei diritti fondamentali e le risposte normative agli stati di emergenza[14].

In particolare, l'accezione materiale identifica l'ordine pubblico con quella condizione di pacifica e regolare convivenza che lo Stato è tenuto a preservare, affinché le dinamiche sociali si articolino al riparo da minacce concrete[15]. In questo senso, la sicurezza si configura come uno stato di fatto – inteso, secondo la classica lezione d'oltralpe, come una situazione di tranquillità e salubrità oggettiva opposta al disordine[16] – la cui tutela è demandata agli strumenti repressivi e preventivi del diritto penale e della pubblica sicurezza[17].

A questa visione fattuale si affianca l'accezione "ideale" o "normativa", focalizzata, invece, sul complesso dei principi cardine che definiscono l'identità dell'ordinamento giuridico[18].

---

[10] Non deve, difatti, trarre in inganno la distinzione, operata dalla relazione ministeriale al TULPS del 1926, tra la tutela dell'ordine – volta alla difesa degli ordinamenti obiettivi dello Stato – e quella della sicurezza, presentata come salvaguardia dei cittadini, posto che tale narrazione, definita «edulcorata» da parte della storiografia giuridica (cfr. O. CHECCHI, *Il nuovo codice di p.s.: commentato e preceduto da una nota illustrativa*, Firenze, 1927, 4), nascondeva una visione in cui i diritti individuali degradavano a meri «diritti riflessi» della sovranità statale, spettanti al singolo solo in quanto soggetto sottomesso al potere (sul concetto di diritto riflesso cfr. C.F. VON GERBER, *Lineamenti del diritto pubblico tedesco*, (*Grundzüge des deutschen Staatsrecht*, 1880), trad. it. P.L. LUCCHINI, in ID., *Diritto pubblico*, Milano, 1971, 202; per una critica cfr. F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, Torino, 1926, 102 ss.).

[11] Espressione usata da J. MALAURIE, *L'ordre public et le contrat*, Matot Braine, Reims, 1953, 3.

[12] Sulla natura intrinsecamente poliedrica del concetto e sulla sua variabilità contenutistica, cfr. O. FERACI, *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2012, 323.

[13] Per una dettagliata ricostruzione della dicotomia tra ordine pubblico materiale e ideale, si rimanda, tra i molti, a F. ANGELINI, voce *Ordine pubblico*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 3998 ss.; G. CORSO, voce *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, UTET, Torino, 1995, 437 ss.; nonché, in chiave penalistica, G. DE VERO, voce *Ordine pubblico (delitti contro)*, in *Dig. disc. pen.*, vol. IX, UTET, Torino, 1995, 72 ss.

[14] Cfr. M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza. Lineamenti teorici e paradigmi applicativi di una nozione evanescente*, cit., 166-172.

[15] Cfr. L.A. CALOIARO, *Ordine pubblico e giustizia privata*, in *Rivista di Diritto Civile*, n. 1, 2021, 93 ss., il quale specifica come l'ordine materiale alluda al «regolare andamento del vivere civile ovvero alla pace e alla tranquillità sociale», distinguendosi per una «natura fattuale, intesa come stato di fatto opposto al disordine».

[16] Cfr. M. HAURIOU, *Précis élémentaire de droit amministratif*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1943, il quale definisce l'ordine materiale come un «*ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre*». In termini analoghi, nella dottrina italiana, si veda L.A. CALOIARO, *Ordine pubblico e giustizia privata*, in *Rivista di Diritto Civile*, n. 1, 2021, 93 ss., secondo cui l'ordine materiale allude al regolare andamento del vivere civile, distinguendosi per la sua natura eminentemente fattuale; nonché A. LEVI, *Ordine giuridico e ordine pubblico*, in ID., *Scritti minori di filosofia del diritto*, Cedam, Padova, 1957, 174.

[17] Per l'analisi della deriva autoritaria del concetto nel ventennio, v. A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *AIC*, n. 1, 2015, 4.

[18] Sul concetto di ordine pubblico ideale quale complesso di principi inderogabili, si veda L. PALADIN, voce *Ordine pubblico*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XII, UTET, Torino, 1965, 130, che lo definisce come un «sistema coerente ed unitario

Tuttavia, la natura elastica di queste categorie reca in sé il costante pericolo di una dilatazione interpretativa[19]. Espressioni lessicali strutturalmente aperte – quali, a titolo esemplificativo, per l'appunto, l'ordine pubblico, ma anche la pericolosità sociale, la buona fede o il buon costume – configurano una delega in favore dell'interprete, chiamato a integrare e concretizzare il precetto in sede applicativa[20]. Se, da un lato, ciò permette di allineare il diritto all'evoluzione della realtà, dall'altro, espone l'ordinamento a pericolose torsioni, poiché l'istanza securitaria rischia di trasformarsi in uno strumento di controllo ideologico[21]. L'elasticità delle clausole generali, difatti, solleva rilevanti criticità, mettendo in discussione i capisaldi della legalità sostanziale, della certezza del diritto e del legittimo affidamento, proprio a causa della ridotta prevedibilità degli esiti applicativi, siano essi giurisdizionali o amministrativi. In secondo luogo, viene intaccato lo stesso principio di separazione dei poteri. Se nel diritto penale e civile il rischio risiede in una supplenza giudiziaria priva di ancoraggi normativi – in cui il magistrato si fa arbitrariamente interprete di una presunta morale collettiva[22] –, nel diritto amministrativo lo scenario si complica. Qui la concretizzazione del concetto indeterminato spetta, anzitutto, all'autorità pubblica. Il sindacato del giudice, pertanto, non si esercita su una fattispecie neutra, bensì su scelte e bilanciamenti d'interessi già compiuti dal potere esecutivo, con la conseguenza che la questione si sposta così sulla delimitazione del controllo giudiziale e sul rispetto dell'ambito di discrezionalità riservato all'amministrazione[23].

Le critiche legate all'indeterminatezza dell'ordine pubblico e alla sua storica permeabilità a interpretazioni di stampo poliziesco o illiberale trovano un riscontro sul piano dell'evoluzione storico-istituzionale del nostro ordinamento. È proprio nel passaggio dallo Stato autoritario allo Stato costituzionale che la tensione tra la flessibilità della clausola e le esigenze di garanzia democratica emerge in tutta la sua evidenza.

---

di valori». Cfr. anche C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Giuffrè, Milano, 1984, 361 ss.

[19] Sulla strutturale indeterminatezza e sulla «evanescenza» della clausola generale di ordine pubblico, ampiamente trattata dalle letture dottrinali per denunciarne l'ambiguità e la debolezza concettuale, v. G. FATTORI, *La clausola generale di ordine pubblico. Dimensioni di operatività, evanescenza ed esposizione ideologica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 6, 2026, p. 83, il quale evidenzia come la «relatività» sia il termine più idoneo a esprimere la capacità espansiva di tale nozione giuridica. Per una ricostruzione delle posizioni critiche in ordine alla strutturale fluidità della categoria, intesa talora come formula semanticamente vuota, cfr. anche V. MONGILLO, *Ordine pubblico e sicurezza nel diritto penale; per un'ecologia concettuale quale viatico della razionalizzazione*, in *Archivio penale*, n. 1, 2025, pp. 1 ss.

[20] Cfr. L. NIVARRA, *Introduzione* a J.W. HEDEMANN, *La fuga nelle clausole generali. Una minaccia per il diritto e per lo Stato*, Pacini Editore, Pisa, 2022, 9-45; A. GAMBARO, *Clausole generali in relazione ai principi e ai valori*, in R. LENER, M. RABITTI, F. SARTORI, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Le clausole generali nel diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2024, 19 ss.

[21] Sul punto, G. FATTORI, *La clausola generale di ordine pubblico. Dimensioni di operatività, evanescenza ed esposizione ideologica*, cit., 76-78. L'Autore pone in luce la distinzione tra un modello «integrato» di sicurezza (*comprehensive security*), orientato alla complementarietà proattiva tra tutela dei diritti umani e pace sociale, e un opposto modello «securitario» in senso stretto. Quest'ultimo, egemonizzato da un approccio puramente reattivo e difensivo, tende a considerare le libertà costituzionali come sacrificabili in nome delle esigenze pubbliche, espandendo a dismisura i margini di applicazione della clausola di ordine pubblico.

[22] Cfr. A. PUNZI, *Le clausole generali e le sfide della complessità. Integrazione valutativa, comunità dell'argomentazione e intelligenza artificiale*, in R. SACCHI (a cura di), *Il ruolo delle clausole generali in una prospettiva multidisciplinare*, Milano, Giuffrè, 2021, 69 ss.

[23] In argomento v. M. CLARICH, M. RAMAJOLI, *Diritto amministrativo e clausole generali: un dialogo*, Pisa, Pacini Editore, 2021, 40 ss.; S. COGNETTI, *Clausole generali nel diritto amministrativo. Principi di ragionevolezza e di proporzionalità*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2012, 1197 ss.

Il superamento della previgente impostazione si realizza con l'avvento della Carta costituzionale, che opera una riconsiderazione profonda del nesso tra autorità e libertà. Durante i lavori dell'Assemblea Costituente, invero, il dibattito sulla pubblica sicurezza fu caratterizzato da una profonda tensione dialettica, tra l'esigenza di garantire la stabilità del nascente Stato democratico e il fermo proposito di superare i meccanismi di controllo preventivo nel ventennio. I Padri Costituenti compresero che la sicurezza, abbandonata la natura di fine autoreferenziale dello Stato, dovesse assumere una valenza puramente strumentale, finalizzata, cioè, all'effettivo godimento dei diritti fondamentali[24].

Il fulcro di questa lettura della sicurezza si rinviene nella preminenza accordata alla persona umana rispetto all'apparato pubblico: la protezione della convivenza civile si ancora definitivamente alla tutela della dignità e dei «diritti inviolabili dell'uomo»[25].

Proprio la consapevolezza dei rischi di dilatazione e la necessità di tenere rigidamente distinte le nozioni di sicurezza e ordine pubblico, indussero l'Assemblea a manifestare una radicale diffidenza verso la locuzione "ordine pubblico", preferendo l'adozione di concetti più stringenti e tassativi (come la "pubblica incolumità") ed eliminando ogni richiamo esplicito nel testo definitivo del 1948.

La disamina dei lavori preparatori, invero, svela la complessità di tale diffidenza. Nel disegno originario del 31 gennaio 1947, il concetto compariva come limite esplicito all'interno di due disposizioni: l'art. 14, dedicato alla libertà di fede religiosa, e l'art. 101, relativo al principio di pubblicità delle udienze[26]. Il confronto prese l'avvio dalle considerazioni dell'onorevole Crispo, il quale evidenziò la mancanza di una specifica disciplina per le situazioni emergenziali[27], proponendo un emendamento che subordinasse la limitazione delle libertà alla previa dichiarazione dello stato di assedio e alla successiva ratifica delle Camere[28].

Di orientamento opposto, fu l'intervento dell'onorevole Luigi Preti, il quale espresse una ferma contrarietà al mantenimento della formula «ordine pubblico»[29], stigmatizzandola come una «clausola ipocrita», storicamente strumentalizzata per legittimare arbitri polizieschi[30]. Sulla stessa scia si collocò, nella seduta del 27 marzo 1947, l'onorevole Di

---

[24] Sulla genesi del diritto alla sicurezza come diritto naturale e imprescrittibile, si veda già l'art. 2 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Per un inquadramento europeo, cfr. l'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (e il corrispondente art. 5 CEDU), dove il richiamo alla sicurezza è inteso come un rafforzamento della tutela della libertà personale. Sul punto, S. RODOTÀ, *Libertà, sicurezza e giustizia la via "costituzionale" dell'Europa*, in *la Repubblica*, 31 agosto 2004, 15.

[25] Sul punto, cfr. A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, in *Diritto e società*, 2013, 179, il quale sottolinea come la sicurezza debba essere considerata «sia come attività statale per tutelare il cittadino da rischi e pericoli sociali, sia come diritto fondamentale, quale condizione "per l'esercizio delle libertà e per la riduzione delle diseguaglianze"».

[26] Cfr. il testo dell'art. 14 del Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, in Assemblea Costituente, LXXVI, Seduta del 26 marzo 1947, Presidenza del presidente Terracini, il quale recitava: «Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, in qualsiasi forma individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato ed in pubblico atti di culto, purché non si tratti di principi o riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume». Per l'art. 101 del Progetto si affermava: «Le udienze sono pubbliche, salvo che la legge per ragioni di ordine pubblico o di moralità disponga altrimenti».

[27] A. CRISPO, in Assemblea Costituente, LXXVI, Seduta del 26 marzo 1947, Presidenza del presidente Terracini, 2500.

[28] *Ivi*, 2500.

[29] L. PRETI, in Assemblea Costituente, LXXVI, Seduta del 26 marzo 1947, cit., 2515.

[30] *Ibidem*.

Gloria, il quale, paventando il rischio di una malcelata continuità delle logiche autoritarie all'interno delle istituzioni, caldeggiò l'eliminazione della clausola dall'art. 14 per evitare che si traducesse nuovamente in un limite arbitrario alla libertà di culto[31]. A tali preoccupazioni rispose, in chiave conservativa, l'onorevole Trimarchi, che prospettò il pericolo inverso di un esercizio sregolato dei diritti fondamentali, in particolare della libertà di espressione; a suo avviso, la tutela dell'ordine pubblico e della morale comune costituiva un argine imprescindibile per preservare l'integrità etica del consorzio sociale[32].
Il dibattito fu elevato a un superiore livello di astrazione dall'onorevole Costantino Mortati nella seduta del 28 marzo 1947[33]. Il giurista democristiano evidenziò come l'eventuale cancellazione formale dell'istituto non avrebbe scalfito l'efficacia del limite, reputando quest'ultimo intrinseco e immanente a qualunque sistema giuridico[34]. Nella sua visione, l'ordine pubblico traeva la sua legittimazione dal dovere di autoconservazione dei valori costituzionali[35]. Egli sostenne, inoltre, che il rinnovato quadro democratico, presidiato da una magistratura indipendente, avrebbe scongiurato ogni deriva poliziesca o applicazione arbitraria della clausola[36]. Tale posizione configurava l'ordine pubblico come un limite operante «nel silenzio della Costituzione»[37], un nucleo valoriale già rintracciabile nella normativa ordinaria[38].

Nonostante lo spessore dell'argomentazione, la tesi conservatrice di Mortati incontrò la ferma opposizione dei deputati Binni e Nobili, venendo infine superata dall'approvazione degli emendamenti proposti da Calamandrei e Cianca[39]. L'onorevole Binni ribadì l'urgenza di espungere dalla Carta fondamentale ogni restrizione potenziale[40], sottolineando come le formule della legislazione di polizia non dovessero trovare accoglimento in un testo costituzionale[41], poiché idonee a trasformarsi in strumenti di sopraffazione a disposizione delle maggioranze contingenti[42]. A tali argomentazioni fece eco l'onorevole Nobili, il quale definì l'ordine pubblico un parametro eccessivamente soggettivo ed evanescente,

[31] Cfr. l'intervento di Di Gloria in Assemblea Costituente, LXXVII, Seduta pomeridiana del 27 marzo 1947, Presidenza del presidente Terracini.
[32] M. TRIMARCHI, in Assemblea Costituente, LXXVII, Seduta pomeridiana del 27 marzo 1947, cit., 2572.
[33] Assemblea Costituente, LXXX, Seduta pomeridiana del 28 marzo 1947, Presidenza del presidente Terracini.
[34] A. MORTATI, in Assemblea Costituente, LXXX, Seduta pomeridiana del 28 marzo 1947, cit., 2631.
[35] *Ibidem*.
[36] Sul punto, appare significativo evidenziare lo scostamento tra la prospettiva teorica dell'onorevole Mortati e l'orientamento manifestato dalla maggioranza dei membri dell'Assemblea Costituente in materia di ordine pubblico. L'approccio di Mortati, infatti, si caratterizzava per una linea di sostanziale continuità conservatrice rispetto al lemma in questione, denotando, sotto specifici profili, elementi di affinità con l'impostazione concettuale tipica del precedente regime politico. Sul punto v. A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 233.
[37] *Ibidem*, 86.
[38] C. MORTATI, cit., p. 2631. Per approfondimenti sul punto, cfr. N. MARCHEI, *Ordine pubblico e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 2003, 68.
[39] Cfr. le votazioni in Assemblea Costituente, LXXXV, Seduta antimeridiana del 12 aprile 1947, 2759-2778, nonché Assemblea Costituente, LXXXVI, Seduta pomeridiana del 12 aprile 1947.
[40] W. BINNI, in Assemblea Costituente, LXXXV, Seduta antimeridiana del 12 aprile 1947, cit., 2773.
[41] *Ibidem*.
[42] *Ibidem*.

tradizionalmente utilizzato per interdire le manifestazioni sgradite all'autorità[43]. L'estrema elasticità della formula ne imponeva, pertanto, la rimozione[44].

Sulla scorta di queste diffuse perplessità, alimentate dal ricordo dell'esperienza totalitaria, l'Assemblea deliberò, dunque, l'eliminazione definitiva del concetto sia dalla disciplina della libertà di culto, sia dal principio di pubblicità delle udienze[45].

1.1 (segue) Ordine pubblico costituzionale e sicurezza: distinzioni e confini dogmatici

Questa impostazione ha trovato un autorevole avallo nella giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, investita della questione, ha precisato che l'ordine pubblico deve essere inteso come l'ordine istituzionale e democratico impresso dalla Carta fondamentale, qualificandolo come un bene immanente al sistema e finalizzato alla conservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale[46].

L'avvento della Repubblica impone, tuttavia, una netta discontinuità rispetto alle citate evoluzioni pre-repubblicane: sebbene il retaggio securitario sia riemerso nella prassi legislativa successiva – dalle normative emergenziali degli anni Settanta sino alla recente stagione dei "pacchetti sicurezza"[47] – la dottrina costituzionalistica ammonisce che l'elasticità della clausola non è illimitata[48]. L'ordine pubblico costituzionale conserva stabilmente al proprio interno un «nucleo forte» di principi unificatori[49] e, inteso quale sistema coerente di valori fondanti, non può essere surrettiziamente piegato a funzioni di polizia o a interventi di prevenzione dei disordini materiali, pena l'instaurazione di pericolosi arbitri interpretativi[50].

---

[43] T. ORO NOBILI, in Assemblea Costituente, LXXXV, Seduta antimeridiana del 12 aprile 1947, cit., 2775.

[44] *Ibidem*.

[45] In argomento, la dottrina rileva, tuttavia, come, a fronte della mancata previsione esplicita del termine nel testo costituzionale originario, il concetto trovi un decisivo radicamento implicito in diverse disposizioni poste a tutela delle libertà fondamentali. Emblematico è il disposto dell'art. 17 Cost. in materia di libertà di riunione, il quale subordina eventuali misure restrittive alla sussistenza di «comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica», formule interpretate dalla giurisprudenza in stretta connessione con la nozione di ordine pubblico. Limiti volti a bilanciare l'esercizio dei diritti con le esigenze di tutela dell'ordine democratico si rinvengono, altresì, nella disciplina costituzionale della libertà di associazione (art. 18 Cost.) e della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.). In tema, cfr. Cfr. A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 297-438.

[46] Cfr. Corte Cost., 16 marzo 1962, n. 19, punto 4 del *Considerato in diritto*. La Consulta ha chiarito che l'ordine pubblico va identificato con «l'ordine istituzionale del regime vigente» e che il suo mantenimento, inteso come «preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale», costituisce una «finalità immanente del sistema costituzionale».

[47] G. ALLEGRI, *Ordine pubblico e sicurezza. Una questione costituzionale tra emergenza permanente e società digitale dell'autoritarismo punitivo*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2025, 21-52; A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 50 ss.

[48] A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., 157-221.

[49] Con riferimento alla natura dell'ordine pubblico quale concetto dinamico ma ancorato a un nucleo essenziale, si veda F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Cedam, Padova, 2007, 2-5, secondo cui l'istituto conserva un nucleo immutabile di principi unificatori.

[50] In tal senso, cfr. F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, cit., 2 ss.; F. MODUGNO, voce *Principi generali dell'ordinamento giuridico*, cit., 8 ss.

Sotto il profilo strutturale, l'unicità di tale istituto si riflette nella tradizionale dicotomia tra ordine pubblico "interno" e "internazionale". Come chiarito in dottrina, tale distinzione non evoca una frammentazione della categoria in due entità ontologicamente separate, bensì allude esclusivamente al differente ambito di operatività concreta della medesima clausola. Nel versante interno, essa si atteggia a limite invalicabile per l'autonomia negoziale privata e per l'esplicazione della libertà contrattuale; nel versante transnazionale, invece, opera in via di deroga al collegamento tra l'ordinamento del foro e i restanti sistemi giuridici statali, neutralizzando l'efficacia di elementi caratterizzati da profili di estraneità[51].

In entrambe le direzioni, l'autentica funzione dell'ordine pubblico costituzionale non si traduce in un modulo di integrazione attiva delle fonti, né può essere intesa come uno strumento di espansione dei poteri di polizia. Essa si sostanzia, al contrario, in una fondamentale funzione di garanzia e di reazione esclusivamente ordinamentale, operante come controlimite. Dinanzi a procedimenti di etero-integrazione genetica estranei al sistema, l'ordine pubblico si attiva quale «limite negativo» e sbarramento preventivo, determinando l'arresto e la conseguente espulsione sia della norma straniera sia del negozio giuridico privato che risultino in contrasto con i principi inderogabili del foro[52]. Questa impostazione – che qualifica la clausola generale come sbarramento all'ingresso di fonti esterne confliggenti o come argine all'autonomia privata a tutela dei valori costituzionali – ne riconduce gli effetti nell'ambito dei rapporti fra fonti, anziché configurarla come un diretto limite alle libertà personali. È, difatti, proprio attraverso questa rigorosa delimitazione dogmatica che si disinnesca il rischio di una sua dilatazione incontrollata in chiave securitaria. L'ordine pubblico, pertanto, non può essere inteso come una clausola in bianco per limitare le libertà, ma va costantemente ricondotto all'alveo delle garanzie e delle tutele apprestate dal sistema costituzionale nel suo complesso[53].

Ciò finisce con l'assegnare inevitabilmente al giudice un delicato compito di selezione e ridefinizione dei contenuti della clausola generale, chiamato a valutare quali valori esprimano, in un determinato momento storico, la coscienza giuridica della società. Tuttavia, è proprio la rigorosa delimitazione dell'efficacia dell'ordine pubblico al solo piano della validità normativa – escludendo qualsiasi applicazione in chiave securitaria o di prevenzione materiale – a salvaguardare lo statuto delle libertà individuali dalle forzature

[51] Cfr. L. PALADIN, voce *Ordine pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XII, UTET, Torino, 1965, 135, il quale rileva come la differenza tra ordine pubblico interno ed internazionale si risolva unicamente nel diverso ambito di applicazione, rimanendo identici la natura e il funzionamento concreto. *Contra*, nel senso di una distinzione più netta sul piano funzionale e contenutistico, v. G. FERACI, *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2012, 11-20, secondo cui l'ordine pubblico interno esprime esigenze di politica legislativa nazionale, mentre quello internazionale si compone di principi etici di più ampia rilevanza volti a limitare l'applicazione del diritto straniero.

[52] Sulla funzione di stretta tutela dell'integrità del sistema normativo e sull'operatività dell'ordine pubblico quale limite negativo e relazionale tra fonti, v. F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Milano, Giuffrè, 2007, 94. Cfr. altresì L. FERRI, voce *Ordine pubblico (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 1054 ss., ove si esclude che la clausola generale svolga compiti di integrazione positiva o di autoritativa coercizione, riducendone gli effetti a una funzione di sbarramento a tutela dell'armonia del sistema delle fonti e dell'autonomia contrattuale.

[53] M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico e le tutele costituzionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2020, 1-39.

derivanti da un'incontrollata espansione dei poteri autoritativi[54]. Ciò non esclude, tuttavia, che l'ordinamento debba farsi carico della tutela materiale dei consociati. Tracciato il confine oltre il quale la clausola non può fondare poteri amministrativi di coercizione, la sicurezza si emancipa definitivamente dalle vecchie logiche poliziesche per assurgere ad autonomo diritto costituzionale della persona. Sotto questa luce, essa si eleva a presupposto indispensabile per l'effettivo godimento delle libertà individuali, convertendosi in un preciso dovere di protezione in capo alle istituzioni[55]. L'autorità pubblica non può limitarsi a una condotta omissiva di mera astensione – tipica della tradizionale "libertà dallo Stato" –, ma è chiamata ad attivarsi positivamente, assumendo la difesa della dignità della persona quale valore cardine del sistema[56]. Si afferma in tal modo la dimensione della "libertà a mezzo dello Stato", in cui l'azione pubblica diventa lo strumento necessario per garantire, in armonia con i doveri di solidarietà sociale, il pieno sviluppo della personalità umana in un contesto sociale protetto[57].

Tale passaggio segna la transizione verso una gestione complessa della sicurezza che nell'attuale quadro normativo supera la mera dimensione della prevenzione reattiva per aprirsi alla multidimensionalità dei fenomeni urbani. Questa evoluzione ha trovato un preciso riferimento normativo nell'art. 4 del D.L. 14/2017, che definisce la sicurezza urbana come un bene pubblico afferente alla vivibilità e al decoro delle città[58]. Tale nozione non si limita alla mera prevenzione della criminalità, ma si estende alla promozione della coesione sociale e alla rimozione dei fattori di emarginazione, investendo profili che spaziano dalla

[54] Cfr. S. RODOTÀ, *Le fonti di integrazione del contratto*, Giuffrè, Milano, 1969, passim; v. anche ID., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 61, in merito alla necessità di ancorare le clausole generali ai valori costituzionali per evitare paralisi legislative o l'arbitraria supplenza giudiziaria di fronte a un accentuato dissenso politico e sociale. In giurisprudenza, circa la natura duttile ed evolutiva dei principi costituzionali che informano l'ordine pubblico di fronte alle trasformazioni della società, v. Corte Cost., 14 aprile 2010, n. 138, nonché Cass. Civ., Sez. I, 15 marzo 2012, n. 4184.

[55] Riguardo alla distinzione teorica tra la dimensione protettiva dei diritti e l'obbligo di prestazione attiva dello Stato, mutuata dal pensiero di Norberto Bobbio, si rimanda a A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2001, 118; M. ZEZZA, *Democrazia, diritti civili, politici e sociali nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Dialettica e filosofia*, n. 2, 2008, 1 ss. Per il definitivo inquadramento dogmatico del legame tra sicurezza e doveri di solidarietà sociale ex art. 2 Cost., si veda T.F. GIUPPONI, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007, 2.

[56] Occorre sottolineare come la dignità della persona debba essere intesa quale valore cardine e presupposto ontologico dell'intero ordinamento costituzionale di stampo liberaldemocratico nell'esperienza giuridica europea e, di conseguenza, come limite al potere politico. In tal senso, cfr. P. GROSSI, *Dignità umana e libertà nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2003, 41-60; M. GENNUSA, *La dignità umana e le sue anime. Spunti ricostruttivi alla luce di una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in AA.VV., *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, N. ZANON (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 189 ss.

[57] Sul punto, cfr. A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principii fondamentali, art. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, 66, il quale definisce la disposizione dell'art. 2 Cost. come clausola «a fattispecie aperta».

[58] Sull'importanza del decoro e della coesione sociale nell'ambito del concetto di sicurezza urbana, cfr. P. GONNELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana: decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, 2 ss. L'Autore evidenzia come il concetto di sicurezza debba essere inteso come strettamente connesso al principio di dignità, affinché le politiche di decoro non si traducano in mere operazioni di rassicurazione simbolica, ma siano funzionali alla rimozione delle condizioni di marginalità e all'effettiva inclusione sociale dei soggetti vulnerabili. Per una lettura critica, invece, delle politiche e delle retoriche del decoro si veda C. PISANELLO, *In nome del decoro. Dispositivi estetici e politiche securitarie*, Ombre Corte, Verona, 2017. Sull'idea dell'estetica della sicurezza, intesa come sicurezza integrata, volta alla tutela della "tranquillità", del "riposo", del "decoro" dei residenti, cfr. R. CORNELLI, *Sicurezza vs welfare: una via securitaria al benessere della comunità*, in C. RUGA RIVA - R. CORNELLI - A. SQUAZZONI - P. RONDINI - B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, in *Dir. pen. cont.*, 4, 2017, 234 ss.

pianificazione degli spazi collettivi alla riqualificazione urbanistica e culturale delle aree degradate. Così inteso, dunque, l'aggettivo "urbana", anziché indicare un semplice ambito spaziale, diviene un valore funzionale alla realizzazione di interessi collaterali, quali la qualità dei servizi e l'affermazione di più elevati livelli di convivenza civile[59].

La funzione di pubblica sicurezza, pertanto, non può più essere circoscritta alla sola attività repressiva di polizia, ma si configura, oggi, come un'attività pubblica complessa, attuata mediante il concorso di diverse istituzioni e dei cittadini stessi, in coerenza con il principio di sussidiarietà[60]. Tale approccio dogmatico si sposa con il paradigma della "sicurezza dei diritti"[61] e trova conferma nella stessa struttura della Carta costituzionale, laddove il termine sicurezza non appare come un concetto univoco, ma assume una pluralità di accezioni funzionali alla protezione di diversi interessi primari. Essa viene, invero, evocata, in primo luogo, come garanzia procedurale a tutela della libertà personale, legittimando provvedimenti provvisori dell'autorità di pubblica sicurezza solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza (art. 13 Cost.), o agendo come limite esterno all'esercizio di libertà fondamentali quali la circolazione, la riunione e l'iniziativa economica (artt. 16, 17 e 41 Cost.). Tuttavia, la vera innovazione del sistema repubblicano risiede nella dimensione organizzativa e soggettiva della sicurezza, laddove essa si specifica come un dovere di «fedeltà qualificata» per chi esercita funzioni pubbliche (art. 54 Cost.) e come un canone di efficienza e imparzialità dell'agire amministrativo (art. 97 Cost.). Sotto il profilo del riparto delle competenze, la sicurezza assume, poi, una connotazione materiale, venendo ricompresa nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato per quanto concerne l'ordine pubblico (art. 117, comma 2, lett. h, Cost.), pur aprendosi a forme di gestione

---

[59] Sulla multidimensionalità della sicurezza urbana, intesa come sintesi tra vivibilità, organizzazione degli spazi e coesione sociale, cfr. V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Cedam, Padova, 2018, 137 ss. In dottrina, si è analizzato il passaggio dalla sicurezza «della» città alla sicurezza «nella» città, sottolineando il ruolo fondamentale della gestione territoriale e urbanistica: cfr. C. VIDETTA, *Urbanistica e sicurezza. Dalla sicurezza "della" città alla sicurezza "nella" città*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2017 1261; M. BROCCA, *Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2020, 14; G. TROPEA, *Periferie e sicurezza urbana*, in *Nuove autonomie*, n. 1, 2017, 5 ss.

[60] In particolare, con riferimento alla centralità del principio di sussidiarietà nel tema della sicurezza, si veda L. GAETA, *Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell'approccio "a più livelli"*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2005, 1 ss. L'Autore sottolinea come la sussidiarietà, elevata a rango costituzionale con la riforma del Titolo V (art. 118 Cost.), rappresenti la risposta istituzionale alla necessità di gestire i bisogni di sicurezza e protezione sociale attraverso un modello «a più livelli», che valorizzi l'autonomia e la partecipazione delle formazioni sociali. Sul punto, si veda, altresì, G. TROMBETTA, *Ordine pubblico e sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 2, 2020, pp. 11 ss., il quale analizza il passaggio dalla concezione stato-centrica dell'ordine pubblico a quella di «sicurezza integrata», fondata sulla collaborazione tra diversi livelli di governo (Stato ed enti locali) e sulla partecipazione dei privati, finalizzata alla tutela del «pacificato svolgimento della vita sociale». Nel dettaglio, il concetto di "sicurezza integrata" ha trovato un'iniziale elaborazione nel contesto sperimentale del progetto Città Sicure della Regione Emilia-Romagna. Tale modello ha introdotto una visione innovativa fondata sulla convergenza tra politiche di prevenzione, interventi di riqualificazione urbanistica e sociale, e attività di controllo, realizzate attraverso il coordinamento attivo tra lo Stato e le autonomie locali. In argomento, si vedano i contributi di C. BRACCESI, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 261-272; R. SELMINI, La prevenzione, in R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 219-231.

[61] Sul piano dogmatico, la transizione descritta segna il passaggio dal «diritto alla sicurezza» alla «sicurezza dei diritti», intesa come la pretesa di sicurezza di tutti i diritti per tutti i soggetti. Cfr. M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Diritto e Società*, 2, 2013, 1 ss., il quale evidenzia come la sicurezza non debba essere un diritto autonomo e privilegiato, ma la condizione di effettività di ogni altro diritto fondamentale. In tema, altresì, cfr. A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in M. PALMA – S. ANASTASIA (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano, 2001, 21.

integrata e partecipata. In quest'ottica, essa diviene, dunque, un obiettivo di sistema che si realizza attraverso la sussidiarietà e il concorso dei cittadini (art. 118 Cost.), trasformandosi in una prestazione ordinaria volta a garantire la dignità e il libero sviluppo della personalità nelle formazioni sociali[62].

Tale polivalenza del dato normativo dimostra come la sicurezza, nel disegno repubblicano, sia divenuta una funzione trasversale, ossia un bene pubblico che, lungi dal limitarsi alla prevenzione dei reati, permea l'intero agire amministrativo e istituzionale, richiedendo – come si vedrà nel prosieguo – un'analisi specifica dei doveri dei funzionari e dell'organizzazione territoriale della protezione.

2. La sicurezza tra garanzie di libertà e protezione dell'integrità

Il passaggio dal primato dell'autorità alla centralità della persona, che ribalta il rapporto tra Stato e cittadino descritto nel superamento della logica del TULPS e dell'ordine pubblico materiale, trova il proprio fondamento giuridico e la propria *ratio*, dunque, nel sistema dei principi fondamentali definiti dalla Costituzione, in disposizioni precise che ridefiniscono la natura stessa della funzione di pubblica sicurezza, non più come un limite esterno alla libertà, ma come una componente intrinseca dei diritti individuali[63].

La prima norma a venire in rilievo è l'art. 2 Cost., il quale individua una connessione tra la tutela dell'ordine e la garanzia delle libertà fondamentali. La norma non si limita, infatti, a riconoscere i diritti inviolabili, ma ne presuppone la difesa attiva, elevando la sicurezza a condizione imprescindibile per il loro effettivo esercizio, con la conseguenza che il concetto *de qua* viene a sdoppiarsi[64]: da un lato, essa agisce come garanzia dell'integrità del singolo e delle formazioni sociali, assicurando la predisposizione di un contesto di stabilità necessario affinché la personalità umana possa svilupparsi senza coercizioni[65]; dall'altro, essa si configura come un dovere inderogabile di solidarietà[66]. Di talché, la protezione della convivenza civile, lungi dall'essere una concessione statale, diviene, ora, un impegno condiviso che richiede un contributo costante da parte della collettività volto ad una partecipazione attiva nella edificazione di un ambiente sociale protetto[67].

---

[62] Cfr. in tema A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in *La sicurezza urbana*, a cura di A. PAJNO, Maggioli ed., Santarcangelo di Romagna, 2010, 5.

[63] In tal senso, A. ARCURI, *Sicurezza integrata e welfare di comunità: un contrappunto costituzionale*, in T.F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, Bologna University press, Bologna, 2022, 15 ss.

[64] Sul punto, si veda P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in P. RIDOLA – R. NANIA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006, 3 ss.

[65] Cfr. T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2008, p. 7.

[66] In particolare, la Corte Costituzionale definisce la solidarietà come «valore fondante» dell'ordinamento costituzionale, in virtù della quale «la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa». Cfr. Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, in *Giur. It.*, 1992, I, 1, 1206. In dottrina, cfr. G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, 45; V. CRISAFULLI, *Lo spirito della Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il decennale della Costituzione. Raccolta di scritti sulla Costituzione*, I, Giuffrè, Milano, 1958, 104, il quale definisce la disposizione in commento come «la chiave di volta» di tutto l'ordinamento costituzionale.

[67] A. BARBERA, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principii fondamentali, art. 1-12*, cit., 66; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna, 2016, 4.

La sicurezza dei diritti, dunque, si realizza nel momento in cui l'obbligo di protezione delle istituzioni converge con la responsabilità solidale dei cittadini, intesa quale modello fondamentale dell'azione attiva e responsabile dell'individuo[68], trasformando la pubblica sicurezza in una funzione democratica e promozionale[69], volta non solo a reagire alla violazione della legge, ma, altresì, a rimuovere quelle condizioni di fragilità e isolamento che precedono la tensione sociale, determinata da situazioni di svantaggio a carico di particolari categorie di soggetti[70].

Il passaggio dalla dimensione solidaristica a quella dell'uguaglianza sostanziale, invero, permette di inquadrare la sicurezza come uno strumento di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.), sanando, così, le fratture sociali che generano vulnerabilità[71]. Di conseguenza, la protezione non va intesa come un servizio distribuito in modo uniforme, ma come un intervento differenziato volto a compensare le disparità di partenza[72]. In altre parole, se l'uguaglianza formale impedisce distinzioni di sesso, razza o condizione sociale nell'applicazione delle leggi di pubblica sicurezza, è l'uguaglianza sostanziale a richiedere che lo Stato intervenga con maggiore intensità laddove la vulnerabilità sociale rende i diritti più esposti a minacce[73]. La sicurezza, in questa prospettiva, non si esaurisce in un mero obbligo di astensione da interventi

[68] Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà, l'etica e l'estetica. Evoluzione di un principio*, in *Scritti in onore di A. Mattioni, Vita e Pensiero*, Milano 2011, 666 ss. L'Autore definisce la solidarietà dell'art. 2 Cost. come «base della convivenza sociale» e, appunto, come «modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo», evidenziando come essa rappresenti il paradigma dell'azione sociale che supera il minimo giuridico garantito.

[69] La dottrina ha evidenziato come la democrazia richieda un «minimo grado di coesione sociale» e di omogeneità, senza i quali la vita politica rischierebbe di ridursi a un *bellum omnium contra omnes* di matrice hobbesiana. In quest'ottica, la funzione democratica e propositiva della sicurezza si fonda sul principio di solidarietà, inteso come criterio mediatore capace di prevenire fratture sociali insanabili e di preservare l'integrazione necessaria alla pace sociale. Cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, Costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, 457; N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995; M. CINELLI – S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Giappichelli, Torino, 2014, 31; G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 48; M. DOGLIANI – I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 160.

[70] Sull'integrazione tra sicurezza, solidarietà e tutela dei diritti fondamentali, cfr. E. CAVASINO, *Diritti, sicurezza, solidarietà e responsabilità nella protezione della persona migrante*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018, 7 ss. L'Autrice evidenzia come la sicurezza non possa essere slegata dal principio di solidarietà e dal compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della persona, ma deve fondarsi sull'equilibrio tra la protezione dei diritti umani e la responsabilità delle istituzioni nell'affrontare le condizioni di vulnerabilità sociale.

[71] Sulla connessione tra il dovere di solidarietà dell'art. 2 cost. e il principio di uguaglianza sostanziale di cui al comma secondo dell'art. 3 Cost., cfr. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 10.

[72] Sul punto si veda, in particolare, L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1974, 210 ss., il quale afferma: «ogni uomo deve essere inizialmente posto nella medesima situazione di ogni altro uomo; sicché egli possa riuscire a conquistare quel posto morale, economico, politico che è proprio delle sue attitudini di intelletto, di carattere morale, di vigore lavorativo, di coraggio, di perseveranza; l'uguaglianza, così intesa, ha innanzitutto un contenuto giuridico universale: nessun uomo deve essere posto dalla legge in condizioni di inferiorità rispetto ad ogni altro uomo, per motivi di sesso, di colore, di razza, di religione, di opinioni politiche, di nascita, di appartenenza ad un determinato ceto o classe sociale»; nonché, C. CAPOGRASSI, *Su alcuni bisogni dell'individuo contemporaneo*, in *Opere*, V, Giuffrè, Milano, 1959, 491, il quale sottolinea, a garanzia dell'effettività del principio di uguaglianza sostanziale, la necessità di eliminare la condizione umana da «la sperequazione nei punti di partenza della vita, per cui alcuni già al primo muoversi nella vita sono, secondo la vecchia osservazione di Pascal, avvantaggiati di tanti anni rispetto agli altri».

[73] Cfr. T.F. GIUPPONI, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*, cit., 5 ss. L'Autore evidenzia come la transizione dall'uguaglianza formale a quella sostanziale segni il passaggio dalla «sicurezza da» (intesa come protezione da ingerenze) alla «sicurezza di» (intesa come precondizione per lo sviluppo della persona), qualificando la sicurezza non come un limite, ma come un mezzo di espressione della libertà individuale nel contesto sociale.

arbitrari, ma si traduce in un dovere di intervento attivo volto a predisporre gli strumenti necessari per garantire la piena realizzazione della persona e della sua dignità[74].

Si delinea così il passaggio verso un modello di «Stato di prevenzione», il cui compito primario non è solamente la tutela di un astratto diritto alla sicurezza individuale, ma, altresì, la complessiva sicurezza dei diritti dei cittadini in un contesto sociale complesso[75]. L'azione pubblica, dunque, non deve limitarsi alla risposta repressiva *ex post* nei confronti delle lesioni ai diritti, ma deve operare *ex ante* per promuovere l'integrazione e la coesione sociale, creando le condizioni materiali per una piena espressione della personalità umana[76]. L'insorgenza di fenomeni di microcriminalità o di degrado, difatti, anziché essere letta come una mera questione di ordine pubblico, deve, invece, essere vista come la manifestazione di uno squilibrio nell'accesso ai beni fondamentali, con la conseguenza che la sicurezza va declinata alla stregua di un diritto a prestazioni positive da parte dello Stato, il quale, oltre a sorvegliare, deve concretamente operare affinché il luogo in cui si vive o la condizione economica di appartenenza non determinino un minor grado di tutela della propria integrità[77].

Sotto un profilo più strettamente dogmatico, l'art. 3 agisce, inoltre, come parametro di legittimità per ogni politica di sicurezza che rischi di scivolare verso un «diritto penale (o amministrativo) del nemico»: la sicurezza, in un'accezione costituzionalmente orientata, invero, non deve selezionare i propri destinatari in base a criteri di marginalità, né identificare la pericolosità nello *status* di vulnerabilità del singolo; essa esige, al contrario, la protezione della persona in quanto tale, indipendentemente dalla sua collocazione sociale. Così intesa, dunque, essa si realizza attraverso una tutela contestuale e complessiva di tutti i beni costituzionali, preservando il principio di libertà come regola fondamentale e

---

[74] Cfr. T.F. GIUPPONI, *"Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale*, cit., 53-57. L'Autore sottolinea come il compito dei pubblici poteri consista nel promuovere l'effettiva garanzia dei diritti nell'ambito del contesto sociale, superando la logica meramente repressiva.

[75] In tema, cfr. E. DENNINGER, *Stato di prevenzione e diritti dell'uomo*, in *Nomos*, n. 2, 1996, 47 ss., il quale definisce la prevenzione «sorella prudente della sicurezza moderna». Cfr., altresì, E. DENNINGER, *Dallo «Stato di diritto» allo «Stato di prevenzione»*, in V. BALDINI (a cura di), *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, Edizioni dell'Università degli studi di Cassino, Cassino, 2005, 45 ss.; P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna, 2006, 47 ss.; V. BALDINI, *Stato di prevenzione vs Stato costituzionale di diritto: un nuovo capitolo di una storia infinita (a proposito di una decisione della Corte Costituzionale Federale Tedesca sulla legge federale in materia di sicurezza dei voli)*, in *Jus*, n. 2-3, 2006, 463-483. Parla di «prevenzione tollerabile» solo se rispettosa del principio di proporzionalità e, quindi, se contenuta entro l'argine delle garanzie costituzionali, E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria. Uno studio sui rapporti tra diritto penale e diritto penale "reale"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 50 ss.

[76] Sulla teorizzazione dello «Stato di prevenzione», si veda il contributo di E. DENNINGER, *Stato di prevenzione e diritti dell'uomo*, cit., 47 ss. Secondo questa impostazione, la funzione pubblica deve mirare alla «sicurezza dei diritti» dei cittadini e dei loro beni giuridici, agendo sulle radici dei conflitti sociali anziché limitarsi alla gestione delle loro manifestazioni esterne.

[77] Parte della dottrina sottolinea la necessità di scongiurare i rischi di una deriva legislativa che, privilegiando un astratto «diritto alla sicurezza» garantito da meccanismi coercitivi, finisca per trascurare la «sicurezza dei diritti», la quale richiede invece l'effettività dei diritti sociali e delle prestazioni pubbliche. Sul punto, cfr. M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *Scritti in onore di A. Mattioni,* ed. Vita e Pensiero, Milano, 2012, 35 ss.; A. D'ALOIA, *La sicurezza tra i diritti*, in A.A. V.V., *Studi in Onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, 1094; M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., 21 ss.; P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., 144-146. Al filone che propugna la centralità dei diritti sociali si contrappongono posizioni favorevoli al riconoscimento della sicurezza come vero e proprio valore «superprimario» o diritto soggettivo autonomo. In tal senso, si veda G. CERRINA FERONI - G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi Costituzionali*, 1, 2008, 34-35; P. TORRETTA, *"Diritto alla sicurezza" e altri diritti e libertà della persona*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione*, Milano, 2003, 451 ss.

configurando le sue restrizioni come eccezioni strettamente funzionali alla protezione di interessi collettivi[78]. In quest'ottica, le strategie di tutela devono perseguire il precipuo obiettivo di integrare i soggetti fragili in un sistema di garanzie adeguato. La lotta all'emarginazione diviene, così, la forma più alta di prevenzione, poiché solo riducendo il divario nelle condizioni di vita si può garantire una sicurezza che sia davvero patrimonio comune e non privilegio di pochi.

L'inquadramento della sicurezza entro il perimetro dell'uguaglianza sostanziale e della solidarietà non deve, tuttavia, indurre a trascurare la sua dimensione di limite, specialmente in rapporto alla libertà personale garantita dall'art. 13 Cost. Sebbene, come detto, infatti, la sicurezza collettiva mira a proteggere la convivenza, essa, però, non può mai tradursi in una categoria giuridica capace di affievolire le garanzie individuali dell'*habeas corpus*[79]. Il carattere inviolabile della libertà personale costituisce un confine insuperabile, atteso che non può sussistere un'esigenza di sicurezza, per quanto rilevante, che possa legittimare l'aggiramento della doppia riserva, di legge e di giurisdizione, poste a presidio della persona[80]. In sostanza, la sicurezza non può configurarsi come un «assegno in bianco» nelle mani delle autorità di pubblica sicurezza, poiché – come già evidenziato in relazione alla connotazione marcatamente autoritaria del TULPS – la discrezionalità amministrativa nella prevenzione dei reati trova oggi un limite nel principio di tassatività e nella necessaria verifica giudiziaria[81]. Ogni misura di sicurezza o di prevenzione che incida sulla libertà o sull'autodeterminazione del singolo deve poggiare su presupposti normativi certi e non su meri sospetti di pericolosità sociale legati allo *status* del soggetto. Il binomio libertà-sicurezza richiede, infatti un'attenta opera di bilanciamento[82]. D'altro canto, il passaggio da un concetto di sicurezza «di polizia» a uno «di diritto» implica che l'efficacia della prevenzione

[78] Sulla configurazione della sicurezza dei diritti all'interno dello «statuto costituzionale», si veda M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., 6-9. In tal senso, la dottrina ha evidenziato come l'attuazione di questo principio richieda un bilanciamento che non sacrifichi mai il nucleo essenziale delle libertà individuali; A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in M. PALMA – S. ANASTASIA (a cura di), *La bilancia e la misura. Giustizia sicurezza riforme,* Editore. Franco Angeli, Milano, 2001, 19 ss.

[79] Sull'evoluzione storica e dogmatica della libertà personale intesa come libertà negativa (*habeas corpus*), si veda M. LADU - M. PODETTA, *Sicurezza nazionale e libertà personale nella lotta al terrorismo*, in M. FRAU - E. TIRA (a cura di), *Il contrasto al terrorismo negli ordinamenti democratici*, Brixia University Press, Brescia, 2022, 105 ss. Gli Autori evidenziano come la libertà personale, sin dalla sua accezione moderna rintracciabile nella *Magna Charta Libertatum* del 1215, si configuri come un diritto assoluto alla non ingerenza sul proprio corpo, la cui relativizzazione (ovvero la possibilità di subire limitazioni) è legittima solo se fondata su un «giudizio legale» e nel rispetto della legge, specialmente a fronte di fattispecie che mettano in pericolo l'ordine sociale.

[80] Invero, come specificamente previsto dal testo costituzionale dell'art. 13, la limitazione della libertà personale è ammessa nei soli casi e modi stabiliti dalla legge (riserva di legge assoluta) e a seguito di un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria (riserva di giurisdizione). In tema, si veda l'approfondimento di G. MARAZZITA, *L'inviolabilità del corpo come antagonista della grundnorm. Libertà personale e forma di Stato*, in *Federalismi*, n. 11, 2021, 85 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Giappichelli, Torino, 2005, 112.

[81] In dottrina, si è osservato come l'art. 13 Cost. non configuri un'autonoma «causa» di pubblica sicurezza capace di legittimare, di per sé, una restrizione della libertà personale. Il richiamo all'autorità di pubblica sicurezza contenuto nella norma costituzionale vale, invece, a designare una competenza provvisoria e d'urgenza, senza creare un autonomo motivo di coercizione che prescinda dalle fattispecie tipizzate dal legislatore. Cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., 1061-1064.

[82] Sulla necessità di operare un bilanciamento tra libertà e sicurezza, si veda S. RODOTÀ, *Libertà personale. Vecchi e nuovi nemici*, in M. BOVERO (a cura di), *Quale libertà*, Laterza, Bari-Roma, 2004, 54, il quale sottolinea come queste rappresentino le «polarità» costanti con cui il costituzionalismo deve confrontarsi.

non si misuri sulla rapidità dell'intervento repressivo, ma sulla sua conformità ai parametri costituzionali.

La sicurezza, dunque, lungi dal porsi in contrasto con la libertà personale, ne diviene lo strumento di protezione: la Repubblica la garantisce affinché ciascuno possa godere della propria libertà senza subire arbitri, né da parte di altri consociati, né, e soprattutto, da parte dello Stato[83]. Va da sé che la configurazione della sicurezza come diritto a prestazioni positive non possa spingersi fino a rendere doveroso e automatico l'intervento repressivo o preventivo della polizia dietro semplice richiesta del privato, poiché ciò finirebbe per erodere proprio quelle riserve di legge e di giurisdizione che l'art. 13 pone a presidio della libertà personale[84].

Orbene, la proiezione spaziale della libertà[85], che dall'intangibilità del corpo si estende ai luoghi in cui la persona esplica la propria personalità, trova nell'art. 14 Cost. il proprio riferimento normativo fondamentale[86]. L'estensione delle garanzie dell'*habeas corpus* al domicilio, in particolare, configura quest'ultimo non come spazio fisico, bensì come ambito di proiezione della dignità umana, il quale deve essere tutelato contro qualunque intrusione arbitraria[87].

Nella dimensione costituzionale della sicurezza, difatti, il domicilio agisce da limite negativo all'attività di prevenzione; invero, sebbene l'ultimo comma della disposizione ammetta accertamenti per motivi di sanità e incolumità pubblica o a fini economici e fiscali,

---

[83] Sulla necessità di interpretare la libertà personale in armonia con l'intero sistema dei valori costituzionali, la dottrina ha chiarito che la garanzia dell'art. 13 Cost. non possa prescindere dalla salvaguardia della dignità umana, intesa nella prospettiva del pieno sviluppo della persona. In tal senso, la sicurezza si configura non come fine a se stessa, ma come precondizione per l'esercizio di una libertà piena e non meramente negativa. Cfr. M. RUOTOLO, *Commento all'art. 13 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2006, 322 ss.; nonché G. AZZARITI, Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione, in F. PALAZZO (a cura di), *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, 237. Per la giurisprudenza costituzionale, si vedano Corte cost., 31 maggio 1995, n. 210, in *Giur. cost.*, 1995, 1586 ss.; e Corte cost., 16 luglio 1970, n. 144, in *Giur. cost.*, 1970, 1650.

[84] In senso critico rispetto a un'eccessiva dilatazione del diritto alla sicurezza, si veda A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., 188-189, il quale osserva come un diritto incondizionato alle misure di sicurezza renderebbe paradossalmente doveroso l'intervento dell'autorità di polizia, eliminando ogni discrezionalità sui tempi e i modi della tutela della sicurezza collettiva. In tal senso, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito che non esiste un diritto inviolabile a veder protetta la propria sicurezza mediante limitazioni automatiche dell'altrui libertà personale, spettando esclusivamente al legislatore, nel rispetto dell'art. 13 Cost., determinare i casi e i modi in cui il giudice può disporre restrizioni della libertà. Cfr. Corte cost., ord. 22 giugno 2001, n. 187.

[85] Secondo quanto rilevato dalla Corte Costituzionale, «nel sistema delle libertà fondamentali, la libertà domiciliare si presenta strettamente collegata alla libertà personale, come emerge dalla stessa contiguità dei precetti costituzionali che sanciscono l'una e l'altra (artt. 13 e 14 Cost.), nonché dalla circostanza che le garanzie previste nel secondo comma dell'art. 14, Cost., in rapporto alle limitazioni dell'inviolabilità del domicilio, riproducono espressamente quelle stabilite per la tutela della libertà personale. Il domicilio viene cioè in rilievo, nel panorama dei diritti fondamentali di libertà, come proiezione spaziale della persona, nella prospettiva di preservare da interferenze esterne comportamenti tenuti in un determinato ambiente». In tal senso, Corte cost., 24 aprile 2002, n. 135, in *Corriere Giur.*, 2002, n. 6, 781.

[86] Sulla concezione del domicilio inteso come ambito necessario per il libero svolgimento della personalità, cfr. A. BARBERA – F. COCOZZA – G. CORSO, *Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali*, in A. BARBERA – G. AMATO (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I. *Diritto pubblico generale*, il Mulino, Bologna, 1997, 221. In questa prospettiva, l'inviolabilità non tutela il bene immobile in sé, ma la libertà della persona che in esso si rifugia, rendendo il domicilio funzionale alla garanzia di una sfera di riservatezza e autodeterminazione.

[87] La dottrina classica ha evidenziato come l'inviolabilità del domicilio non sia un privilegio proprietario, ma una condizione necessaria per assicurare il rispetto reciproco e la pacifica convivenza tra consociati, elevando lo spazio privato a luogo di esplicazione della libertà individuale e collettiva. Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991, 1070.

tali deroghe alla riserva di giurisdizione devono intendersi in senso strettamente tecnico e settoriale. In questa prospettiva, la sicurezza non può costituire, in sostanza, un pretesto per un controllo generalizzato sulla vita privata, dovendo l'interesse pubblico all'incolumità poggiare su basi legali rigorose che tipizzino i presupposti dell'intervento, evitando che la prevenzione possa, di fatto, divenire uno strumento di aggiramento delle tutele previste per la libertà personale[88].

Tuttavia, è nel passaggio dalla dimensione domestica allo spazio pubblico che il concetto di sicurezza emerge con maggiore vigore come clausola limitativa esplicita, fungendo da criterio per misurare l'effettiva tenuta del sistema democratico[89]. Gli articoli 16 e 17 Cost., nel richiamare direttamente i motivi di sicurezza e incolumità, impongono, difatti, un delicato bilanciamento tra il diritto di muoversi e di aggregarsi e la tutela della convivenza civile[90].

Per quanto concerne la libertà di circolazione, la sicurezza non deve essere intesa come un'astratta esigenza di ordine pubblico statico, bensì come la condizione indispensabile per garantire un protetto svolgimento della vita sociale[91]. Le moderne misure di prevenzione urbana, quali i divieti di accesso a determinate aree cittadine, invero, rischiano di tradursi in interventi discriminatori basati sullo *status* di marginalità del singolo qualora non siano ancorate a una base legale generale e a una concreta finalità di tutela[92]. Tale esigenza di tassatività appare ancor più stringente se si considera che la libertà di circolazione, a differenza di quella personale e domiciliare, non gode del presidio della riserva di giurisdizione[93]. Il Costituente, infatti, ha scelto di affidare la tutela di questo diritto alla sola riserva di legge rinforzata, rendendo così ammissibile una compressione della libertà attuata

---

[88] In tal senso, si è autorevolmente chiarito che motivi di ordine e sicurezza pubblica non possono legittimare ispezioni o perquisizioni domiciliari per la ragione che, trattandosi di un luogo privato, non possono in esso venire in rilievo motivi di ordine e sicurezza pubblica. Le limitazioni al domicilio sono dunque ammissibili solo in presenza di un fondato motivo legato alla commissione di un reato o per le finalità tassative previste dall'ultimo comma dell'art. 14 Cost. Cfr. A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, cit.,

[89] In dottrina si è evidenziato come, negli artt. 16 e 17 Cost., la sicurezza sia intesa in senso «generico, ma limitato finalisticamente»: essa non definisce positivamente un bene autonomo, ma si identifica con una condizione di protezione da eventuali aggressioni, affiancandosi disgiuntivamente ad altri beni (come la sanità o l'incolumità) per circoscrivere l'ambito di intervento del potere pubblico. Cfr. M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., 3.

[90] La specificità di queste libertà risiede nel fatto che esse coinvolgono potenzialmente una collettività di soggetti indeterminati a causa delle concrete modalità di esercizio (circolazione) o del loro godimento obbligatoriamente plurisoggettivo (riunione). Cfr. T.F. GIUPPONI, *"Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale*, cit., 52-53.

[91] Da questo punto di vista, dunque, la sicurezza si configura come un «diritto individuale e primario», costituendo la cornice essenziale entro la quale le altre libertà possono essere concretamente esercitate. Essa non va intesa come un valore contrapposto ai diritti, bensì come la condizione che ne permette l'effettivo godimento, proteggendo l'individuo da aggressioni esterne che ne renderebbero vana la titolarità. Cfr. N. ZANON, *Un diritto fondamentale alla sicurezza?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 4, 2019, 1-2.

[92] La dottrina ha evidenziato il rischio che l'enfasi sulla sicurezza pubblica possa tradursi in modelli di controllo che generano nuove forme di vulnerabilità e sopraffazione. Invero, l'adozione di misure volte ad assicurare la sicurezza ma non ancorate a rigorosi presupposti legali rischia di alterare l'equilibrio tra protezione della collettività e garanzia dell'individuo, scivolando verso logiche di esclusione. Cfr. G. PREITE – R. ZAPPATORE, *Sicurezza e libera circolazione: quali prospettive per l'area Schengen?*, in *Iconocrazia*, n. 23, 2023, 107 ss.

[93] La giurisprudenza costituzionale concorda nel ritenere che la libertà di circolazione soggiaccia a un trattamento differenziato rispetto alla libertà personale. La scelta di non affiancare la riserva di giurisdizione alla riserva di legge rafforzata implica che la compressione del diritto sia legittima anche se attuata da fonti secondarie o atti amministrativi, a condizione che esista una previa norma di rango primario che ne tipizzi presupposti e limiti. Cfr. Corte Cost., 7 dicembre 1994, n. 419, in *Cass. pen.*, 1995, 508; Corte Cost., 30 giugno 1960, n. 45, in *Giur. cost.*, 1960, 683.

direttamente dall'autorità amministrativa, purché in conformità a una previa disposizione di rango primario[94]. La sicurezza, in tale ambito, non deve, dunque, sottrarre spazi di libertà, ma garantirne la pacifica fruizione universale. Ciò impedisce che l'autodeterminazione individuale sia sacrificata in nome di esigenze di ordine pubblico intese in senso astratto o ideologico[95]; al contrario, la sicurezza costituzionale legittima restrizioni alla libertà di movimento o di riunione solo in presenza di pericoli materiali e concreti, tipizzati in modo rigoroso dalla legge per evitare che la funzione preventiva di sicurezza si trasformi in un potere di controllo sociale privo di base legale.

Allo stesso modo, la libertà di riunione trova nella sicurezza il proprio limite ordinario, ma anche la propria garanzia di esistenza[96]. La previsione dell'art. 17 Cost., che consente il divieto delle riunioni in luogo pubblico soltanto per «comprovati motivi» di sicurezza o di incolumità pubblica, sposta l'onere della prova in capo all'autorità, escludendo che l'esercizio del dissenso possa essere soffocato da ragioni di ordine meramente ipotetico. Da questo punto di vista, i requisiti costituzionali della "pacificità" e dell'assenza di armi si configurano come limiti generali intrinseci alla libertà di riunione, operanti a prescindere dal luogo in cui essa si svolga[97]. Tali connotati convergono nel concetto di ordine pubblico materiale, inteso – come poc'anzi detto – come l'imprescindibile sussistenza di una situazione concreta di pace e incolumità fisica, contrapposta a una dimensione puramente ideale[98]. Più nel dettaglio, il concetto di pacificità evoca lo svolgimento di una riunione in cui non si verifichino situazioni che, pur non configurando specifiche ipotesi delittuose, siano tali da mettere in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo suscettibili di

---

[94] Occorre sottolineare che, in virtù del principio di legalità, l'esercizio del potere amministrativo in materia di sicurezza e circolazione trova nella legge non solo un limite negativo, ma il suo necessario fondamento positivo (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1984, 58). Ciò comporta, quindi, la necessità di verificare costantemente la congruità tra gli atti adottati dall'Esecutivo e la disposizione legislativa attributiva del potere, per evitare restrizioni arbitrarie dei diritti in commento. In tema di principio di legalità, tra gli altri, cfr. P. STANCATI, *Legalità (principio di)*, in *Il Diritto – Enciclopedia Giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, 2007, VIII, 688; S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIII, Milano, 1973, 660; R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, in *Digesto Pubblico*, IX, Torino, 1998, 85; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Giappichelli, Torino, 2001, 10 ss.; L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVIII, Roma, 1990, 1.

[95] Sul rischio di uno svuotamento del diritto di libertà, la dottrina critica l'ampliamento del concetto di sicurezza, che rischia di scivolare da «stato materiale di pace» (A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Cedam, Padova, 1992, 286) a una generica e pericolosa accezione di «buon regime della cosa pubblica» (cfr. Corte cost., 19 luglio 1996, n. 264, in *Regioni*, 1996, 1185) o di «ordinato vivere civile» (M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., 28-30). Tale interpretativa estensiva, invero, porrebbe la sicurezza in una posizione preminente, capace di provocare un sacrificio sproporzionato della libertà individuale. Cfr. sul punto G. FILIPPETTA, *La libertà personale e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2006, 588.

[96] Come sottolineato in dottrina, l'art. 17 Cost. colloca la libertà di riunione in un quadro che se, da un lato, pare essere ispirato al fondamentale principio del *favor libertatis*, dall'altro, tuttavia, pur individuando la specifica garanzia di tutela di tale diritto, disciplina le sue modalità di estrinsecazione, ponendo anche dei limiti. In tal senso, Cfr. TROILO S., *La libertà di riunione ai tempi della "direttiva Maroni"*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, 2011, 2 ss.

[97] Sui requisiti della pacificità e dell'assenza di armi come limiti generali valevoli per ogni tipologia di riunione, cfr. S. CURRERI, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2018, 496 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, 640; G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, volume I, Utet Giuridica, Torino, 2006, 390; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2005, 371.

[98] Sulla distinzione tra ordine pubblico materiale e ideale nella disposizione costituzione in commento, si veda F. GAMBINI, *Art. 17*, in S. BARTOLE – BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione Crisafulli-Paladin*, Cedam, Padova, 2008. 137.

arrecare danni a cose o persone[99]. Va da sé, dunque, che la sicurezza costituzionale, in questo contesto, come detto, debba essere declinata in senso materiale, ossia come protezione fisica dei partecipanti e dei terzi, e mai in senso ideologico o censorio. Invero, poiché la compresenza plurisoggettiva implica una necessaria vicinanza fisica, la tutela dell'art. 17 Cost. è volta a prevenire che l'incontro si trasformi in uno scontro violento, garantendo che lo scambio di idee avvenga in una condizione di oggettiva incolumità[100]. Di talché, l'esegesi dei "comprovati motivi" richiede che il provvedimento di divieto sia sorretto da un'adeguata motivazione, fondata su dati concreti che facciano ragionevolmente presumere un pericolo altamente probabile di degenerazione della riunione[101]. Ciò esclude la legittimità di misure che, in via generale e preventiva, sospendano la libertà di riunione in determinati orari o luoghi senza una valutazione specifica del caso concreto[102]. Se ne deduce che la sicurezza non deve essere considerata come un limite assoluto del diritto di riunione, bensì come un sistema garantistico necessario affinché l'incontro e lo scambio di idee possano avvenire in un contesto di quiete pubblica senza alcun pericolo.

Occorre, comunque, sottolineare, come clausola generale del nostro ordinamento, che il riconoscimento di tale libertà non ne implica il carattere assoluto, dovendo essa inserirsi in un quadro di necessaria integrazione con l'intero catalogo dei valori costituzionali. La tutela dei diritti richiede, infatti, un bilanciamento razionale che ne impedisca l'espansione illimitata a danno di altri interessi parimenti protetti, quali la libertà di circolazione dei terzi, la tutela della salute[103] o la stessa dignità della persona, assicurando così la coerenza di un sistema che non contempla gerarchie statiche o prevaricazioni di un diritto sull'altro, ma, al contrario, richiede che vi sia un razionale contemperamento di tutte le esigenze che, di volta in volta, possano venire in rilievo nella fattispecie concreta[104].

Peraltro, tale dovere di contemperamento tra le diverse esigenze costituzionali trova un banco di prova decisivo nella tutela della salute – l'unico diritto ad essere espressamente

---

[99] In tal senso, la pacificità va intesa in senso oggettivo come assenza di minaccia per l'integrità fisica e materiale. Cfr. A. BARBERA - F. COCOZZA - G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, volume I, Il Mulino, Bologna, 1997, 291. In senso conforme, sull'ordine pubblico come limite volto a prevenire danni a beni o soggetti, cfr. M.P.C. TRIPALDI, *L'ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione?*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, 827.

[100] Sul punto, cfr. M. CAVINO, *Riunione (Libertà di)*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, 702, il quale osserva come alcune norme (quali il divieto di utilizzo di caschi o le sanzioni per manifestazioni sediziose) mirino a tutelare una pace che non è solo materiale, ma lambisce la dimensione dell'ordine pubblico ideale, laddove non dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale.

[101] Sul dovere di motivazione dettagliata che indichi gli effettivi rischi di degenerazione della manifestazione, cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, 183 ss. In senso critico sull'eccessiva discrezionalità che il terzo comma dell'art. 17 Cost. potrebbe lasciare all'autorità, cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Libertà di riunione*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, volume XII, Cedam, Padova, 1990, 185.

[102] Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1979, 464. In giurisprudenza, sull'esclusione di limitazioni generali non tollerate dall'art. 17 Cost., cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 16 gennaio 2006, n. 85, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[103] Cfr. A. PACE, *La libertà di riunione*, in P. BARILE (a cura di), *La pubblica sicurezza*, Neri – Pozza ed., Vicenza, 1967, 317.

[104] Sul principio per cui i diritti fondamentali si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non di prevalenza assoluta, cfr. Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2013, n. 7, 750. In senso conforme, sull'esercizio dei diritti *ex* artt. 17 e 21 Cost. che incontra il limite della lesione di altri interessi garantiti, cfr. Cass. pen., Sez. II, 3 luglio 2007, n. 35178.

menzionato come «fondamentale» dalla Costituzione[105] – intesa non solo come diritto alla cura, ma come diritto all'incolumità fisica[106]. La dottrina ha evidenziato la natura «eterogenea» e «poliedrica» dell'art. 32 Cost., osservando come in esso coesistano un diritto di libertà e un diritto sociale a prestazione[107]. D'altro canto, se, come si è osservato, la sicurezza costituisce la cornice entro la quale si esplicano i diritti, l'art. 32 Cost. ne rappresenta il fondamento biologico, poiché configura un obbligo di protezione in capo allo Stato affinché l'integrità psicofisica del cittadino non sia esposta a pericoli materiali che ne compromettano la dignità e l'autodeterminazione. Sotto questo profilo, dunque, la sicurezza viene a spogliarsi della sua veste meramente repressiva per assumere la fisionomia di un «diritto individuale»[108], volto a garantire l'aspettativa di non subire violenza. Tale prospettiva trova un autorevole avallo nella giurisprudenza costituzionale, che ha riconosciuto nell'art. 32 Cost. un «diritto primario e fondamentale» operante come presidio di un «nucleo irriducibile» della dignità umana, tale da imporre all'ordinamento una tutela «piena ed esaustiva»[109]. Invero, il nesso tra sicurezza e tutela della salute rivela che la funzione di protezione dell'ordinamento è la condizione di effettività delle libertà formali, posto che sarebbe, difatti, paradossale garantire la libertà di movimento o di riunione se l'individuo non fosse, poi, costituzionalmente protetto da aggressioni alla propria sfera di integrità psico-fisica[110], in quanto la percezione di un pericolo agirebbe come un limite di fatto all'esercizio dei diritti, determinando una compressione della libertà non meno grave di quella derivante da un intervento autoritario diretto[111].

---

[105] Sul punto, cfr. A. APOSTOLI, *Il fondamentale diritto alla salute nell'ordinamento italiano*, in A. ZAGLIO (a cura di), *Trattato di legislazione ospedaliera*, Verduci ed., Padova, 2009, 1 ss.

[106] In particolare, la dottrina ha definito il diritto alla salute così come garantito dalla Costituzione alla stregua di «"stato", cioè una certa condizione di benessere da conservare nel tempo». In tal senso, A. SIMONCINI – E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Commentario alla Costituzione, I, Giappichelli, Torino, 2006, 657.

[107] Sulla struttura «poliedrica» dell'art. 32 Cost. e sulla difficoltà di scindere, sul piano pratico, la dimensione del diritto individuale da quella del diritto sociale, cfr. A. SIMONCINI – E. LONGO, *Art. 32*, cit., 658. In dottrina, per la definizione del diritto alla salute come posizione soggettiva «complessa» o «multiforme», si vedano anche B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Dir. soc.*, n. 1, 1983, 25; M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI – G. CERRINA FERONI – M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2011, 13; A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, in P. BILANCIA (a cura di), *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Giuffrè, Milano, 2019, 65, il quale definisce la sfera della tutela della salute come «prismatica».

[108] Cfr. N. ZANON, *Un diritto fondamentale alla sicurezza?*, cit., 1-2. Sul punto, cfr., altresì, T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali,* cit., 275 ss., il quale afferma che la sicurezza più che assurgere al rango di vero e proprio diritto, presenta, invece, i connotati di bene di rilievo costituzionale come l'aspettativa o l'aspirazione.

[109] Cfr. Corte Cost., 22 ottobre 1990, n. 455, § 3 del Considerato in diritto, che definisce il diritto alla salute come «primario e fondamentale». Sull'esistenza di un «nucleo irriducibile» del diritto alla salute che funge da ambito inviolabile della dignità umana, si veda anche Corte Cost., 27 luglio 2001, n. 252. In dottrina, sulla necessità di ricercare un equilibrio tra interesse sociale e individuale nel rispetto della persona umana, cfr. B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, cit., 29.

[110] Invero, come sottolineato in dottrina, il diritto alla salute è una «formula sintetica con la quale si esprime la garanzia di una pluralità di situazioni soggettive assai differenziate fra loro e talvolta legate da un nesso tutt'altro che diretto». In tal senso, M. LUCIANI, *Salute (diritto alla)*, in *Enc. Giur.*, XXVII, 1991, 5.

[111] In tema, cfr. C. PICIOCCHI, *Il diritto alla salute nella Costituzione italiana: l'adempimento di una promessa difficile*, in *Estudios Constitucionales-Cecoch*, *Número especial*, 2021-2022, 396-419

Ne discende che la tutela della salute, sorretta dal principio di solidarietà sociale[112], implica il dovere di non porre a rischio l'integrità altrui, segnando il confine in cui il diritto del singolo può cedere di fronte all'interesse della comunità[113]. Di conseguenza, l'intervento pubblico a presidio della sicurezza fisica non è un atto arbitrario, ma la riconferma dell'impianto personalista della Carta, in cui la protezione della salute collettiva diviene lo strumento necessario per preservare l'eguale libertà di ogni consociato[114].

3. L'etica della responsabilità e l'organizzazione della funzione di sicurezza. Dagli artt. 54 e 97 Cost. al principio di sussidiarietà

L'analisi sin qui condotta ha riguardato la sicurezza come garanzia di libertà; tuttavia, la dimensione costituzionale del concetto non sarebbe completa se non si considerasse, altresì, il versante dei doveri e l'assetto organizzativo della funzione di protezione. In questo senso, la sicurezza si configura non solo come una pretesa del singolo, ma come un'etica della responsabilità che trova nell'art. 54 Cost. il proprio fondamento soggettivo. La sicurezza collettiva, invero, poggia sull'adempimento dei doveri inderogabili di fedeltà e osservanza delle leggi, trasformando, come poc'anzi detto, la protezione in un obiettivo di sistema. Tuttavia, il precetto costituzionale acquista una portata ancor più pregnante nel secondo comma della disposizione, laddove impone a chi è investito di funzioni pubbliche il dovere di adempierle con «disciplina ed onore». Tale disposizione, dopo aver superato la fase di marginalità cui era stata per lungo tempo relegata dalla dottrina che riteneva che la sua portata nulla di nuovo aggiungesse a ciò che non fosse «già implicitamente assunto nell'ordinamento e sancito dai precetti della Costituzione e delle leggi che scandiscono i poteri e le responsabilità di coloro che sono investiti di funzioni pubbliche»[115], definisce la figura del cittadino-funzionario, il quale è chiamato a una responsabilità che va oltre l'osservanza formale alle leggi per ricomprendere i canoni della capacità, della perizia e dell'onestà personale. Tale dovere di fedeltà «qualificata» implica che chi è preposto, per quanto qui di interesse, alla tutela della sicurezza non agisca come mero esecutore di ordini, ma come garante attivo della tenuta dei valori democratici, rendendo l'obbligo di protezione

[112] Sul punto, A. MAZZOLA, *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in *Consulta OnLine*, n. 2, 2021, 635.

[113] Sul dovere di non ledere né porre a rischio la salute altrui in osservanza del principio di solidarietà, cfr. Corte Cost., sent. 18 aprile 1994, n. 218, § 2 Cons. dir. In dottrina, sulla componente «deontica» della salute sorretta dalla solidarietà sociale, cfr. L. D'ANDREA, *Il dovere di cura della salute e il c.d. "paradosso di Böckenförde"*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 59. Cfr., altresì, in senso conforme, L. CARLASSARE, *L'art. 32 della Costituzione e il suo significato*, in R. ALESSI (a cura di), *L'amministrazione sanitaria*, Neri – Pozza ed., Vicenza, 1967, 109; D. VINCENZI AMATO, *Tutela della salute e libertà individuale*, in *Giur. cost.*, n. 1 del 1982, 2467 ss.

[114] Sull'impianto personalista della Carta che giustifica la prevalenza dell'interesse collettivo solo qualora sia strumentale alla protezione del diritto del singolo, cfr. L. CARLASSARE, *La Costituzione, la libertà, la vita*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2009.

[115] G. SIRIANNI, *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2012, 163 ss.

una proiezione concreta della lealtà verso le istituzioni repubblicane[116]. In particolare, la "disciplina" evocata dalla Carta si traduce in una integrazione necessaria tra democrazia e sapere, configurandosi come un complesso di competenze tecniche e adeguate che agiscono come garanzia contro il rischio di arbitrio o di inadeguatezza tecnica nell'esercizio della funzione[117]. L'"onore", invece, impone che la protezione non si risolva mai in un esercizio arbitrario della funzione o in una logica di favore, trasformando, come affermato in dottrina, gli «*onores*» derivanti dall'incarico pubblico in severi «*onera*» nei confronti della collettività[118].

Sotto il profilo dell'azione pubblica, i doveri di disciplina e onore trovano il proprio naturale completamento nei canoni di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost. Come auspicato già in sede di Assemblea Costituente, difatti, lo Stato non deve limitarsi a essere un «essere politico», ma deve farsi «buon amministratore secondo convenienza e secondo giustizia»[119]. In questo ambito normativo la sicurezza viene, dunque, a configurarsi nella veste di una funzione amministrativa vincolata a un'efficienza soggetta al principio di oggettività[120], intesa come cura concreta di un interesse pubblico primario[121]. Invero, se la norma in commento viene declinata nell'ottica del concetto di sicurezza implica che l'amministrazione svolge un ruolo attivo per la garanzia della democraticità nella tutela dei cittadini. In particolare, la portata del canone dell'imparzialità impone di garantire la protezione della persona in quanto tale, neutralizzando ogni possibile discriminazione legata alla collocazione sociale o economica, ed il buon andamento, lungi dal rappresentare un mero precetto organizzativo, assurge a «condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale» e parametro giuridico di un'amministrazione improntata ai parametri dell'efficacia,

---

[116] Per maggiori approfondimenti sulla portata della norma, cfr. D. IMMORDINO, *Spunti sul principio di fedeltà alla Repubblica*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2011, 168 ss., il quale opera una distinzione tra il generico dovere di osservanza del cittadino e il «dovere di fedeltà qualificata» richiesto ai pubblici funzionari. Tale distinzione è cruciale per inquadrare la funzione pubblica come un ufficio che richiede non solo l'astensione da illeciti, ma un'adesione attiva ai doveri di ufficio finalizzata alla protezione degli interessi della collettività.

[117] Sulla riscoperta dell'art. 54, comma 2, Cost. e sulla sua funzione di indirizzo volta a qualificare la responsabilità dei funzionari pubblici in termini di capacità e onestà, cfr. G. SIRIANNI, Una nuova lettura degli artt. 54, 97 e 98 Cost., in *Federalismi.it*, 2011, 3 ss. L'Autore sottolinea come il dovere di disciplina e onore rappresenti il riferimento unificante dei precetti costituzionali concernenti l'agire dei pubblici dipendenti, configurandosi come un «dovere obiettivo» necessario per il corretto esercizio della funzione. In tema, si vedano anche i contributi in F. MERLONI – R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Franco Angeli, Milano, 2009.

[118] Cfr. G. SIRIANNI, *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, cit., 163 ss. L'Autore rileva come la Costituzione richieda che la *techne* e la disciplina siano qualità richieste non solo agli agenti professionali, ma a tutti i cittadini affidatari di funzioni pubbliche, segnando la conversione degli *onores* in «severi *onera*» a tutela dell'interesse pubblico.

[119] Cfr. M. RUINI, *Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione che accompagna il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, 6 febbraio 1947, il quale sottolineava come il richiamo all'imparzialità e al buon andamento rispondesse a una «invocazione ad una riforma profonda e semplificatrice» affinché la pubblica amministrazione fosse orientata alla cura concreta degli interessi dei consociati secondo criteri di giustizia.

[120] Cfr. U. ALLEGRETTI, *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, 35 ss. L'Autore sottolinea come l'art. 97 e l'art. 54 Cost. impongano un modello di amministrazione responsabile verso i cittadini, in cui la funzione pubblica (ivi compresa, quindi, quella di sicurezza) deve essere orientata alla cura concreta dei diritti e alla prevenzione dei rischi.

[121] Sulla nozione di funzione amministrativa come attività di cura concreta degli interessi della collettività, pur nel rispetto della sfera giuridica dei singoli, cfr. R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in *Consulta OnLine*, 2012, 1 ss. L'Autrice evidenzia come l'azione della P.A. debba costantemente bilanciare il perseguimento dei fini pubblici con la garanzia dei diritti individuali. In tema, cfr., altresì, D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, Padova, 2007, 18, il quale definisce la funzione amministrativa come «un'attività funzionale agli interessi dell'insieme dei cittadini, al loro servizio».

dell'efficienza e dell'economicità[122]. Di conseguenza, l'efficienza della funzione di sicurezza non si misura esclusivamente sulla tempestività repressiva, bensì sulla razionale distribuzione delle competenze e su una dotazione organica commisurata alle effettive necessità dei servizi indispensabili, rifuggendo da quella «pletora amministrativa» che è essa stessa causa di disordine[123]. Ne deriva che la sicurezza, intesa come prestazione, richiede un apparato capace di individuare la propria «giusta dimensione», utilizzando strumenti di semplificazione e partecipazione che garantiscano, al contempo, la democraticità e la trasparenza dell'azione pubblica[124]. Essa, dunque, cessa di essere una misura eccezionale per divenire una prestazione amministrativa ordinaria, soggetta ai medesimi principi di legalità e trasparenza che governano l'intero agire pubblico, nonché al principio di eguaglianza, che assicura che essa rimanga un bene comune accessibile a ogni individuo, indipendentemente dalla sua collocazione nell'ordinamento.

Il modello di protezione descritto trova, poi, un rilevante ancoraggio costituzionale nel principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4, Cost., che impone alle amministrazioni di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per il perseguimento di interessi generali. In virtù di tale canone, l'azione pubblica interviene per supplire alle carenze o per potenziare le capacità dei privati di concorrere al benessere collettivo[125]. Sotto questo profilo, la sussidiarietà passa dall'essere una mera regola organizzativa per divenire un tratto distintivo della forma di Stato pluralista, fondata sul nesso tra il dovere di solidarietà e la tutela dei diritti inviolabili (art. 2 Cost.)[126]. La partecipazione attiva del singolo alla salvaguardia del proprio contesto sociale non rappresenta solo un contributo all'ordine pubblico, ma un momento di realizzazione della personalità umana: il cittadino che mette a frutto le proprie capacità per la cura del bene comune realizza se stesso più pienamente[127]. Tale paradigma trasforma il rapporto gerarchico tra autorità e libertà in uno schema di relazioni in cui i soggetti pubblici e privati convergono su un piano paritario per l'assolvimento di responsabilità comuni[128]. In ambito di sicurezza, ciò non si traduce in una delega delle funzioni sovrane di polizia – che rimangono in capo allo Stato – bensì in una «amministrazione condivisa» volta a rimuovere i fattori di degrado e a promuovere la

[122] Sul punto, in particolare, in giurisprudenza, cfr. Corte cost., 9 dicembre 1968, n. 123; in dottrina, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, 85 (sull'elasticità dei mezzi giuridici rispetto al fine); E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011, 52; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2010, 158; P. CALANDRA, *Buon andamento amministrazione pubblica*, in AA. VV, *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1987, 156.

[123] In tal senso, Corte cost., 9 dicembre 1968, n. 124, in *Giur. Cost.*, 1968, I, 2161.

[124] Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1997, 163 ss.

[125] Sulla portata del principio di sussidiarietà orizzontale come limite e, al contempo, stimolo all'azione pubblica, cfr. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 14. In senso conforme, sull'amministrazione come funzione di supporto all'autonomia sociale, cfr. G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Scritti in onore di Giorgio Berti*, II, Jovene, Napoli, 2005, 1752.

[126] Cfr. T.E. FROSINI, voce *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enc. dir.*, II, Giuffrè, Milano, 2008, 1139. L'Autore evidenzia come la sussidiarietà configuri uno «Stato sussidiario» che riconosce la sovranità popolare anche attraverso l'azione diretta dei cittadini.

[127] Sul valore della cittadinanza attiva come strumento di sviluppo della persona, M. PELLINGRA CONTINO, *Principio di sussidiarietà orizzontale: nuove forme di esercizio della sovranità popolare*, in *Norma, quotidiano d'informazione giuridica*, 2009, 2.

[128] In ordine alla transizione verso modelli di responsabilità pubblica non più isolati ma condivisi tra Stato e società, cfr. G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, Cedam, Padova, 1994, 275.

coesione sociale. La sicurezza diventa così l'esito di un interagire costante tra istituzioni e formazioni sociali, capace di sviluppare modelli di protezione più adeguati alla complessità dei fenomeni locali rispetto alla tradizionale visione stato-centrica[129].

4. La sicurezza urbana nel sistema del riparto di competenze ex art. 117 Cost.

La riforma costituzionale del 2001 ha individuato nella sicurezza un tema centrale nel riparto di competenze tra Stato ed enti autonomi, che si è tradotta in una distinzione tra sicurezza in senso stretto e polizia amministrativa locale, riflettendo la tensione tra la funzione di sovranità e quella di servizio alla collettività locale[130]. Più nel dettaglio, l'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza». Tale previsione individua un'accezione "negativa" di sicurezza, intesa come prevenzione e repressione dei reati, volta a salvaguardare l'integrità fisica e patrimoniale dei cittadini rispetto a minacce criminali. Questa riserva statale rappresenta il "nucleo duro" della sovranità, sottratto alla disponibilità delle Regioni per garantire l'uniformità della tutela dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale[131]. In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la nozione di ordine pubblico e sicurezza deve essere configurata, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa locale, come un settore riservato allo Stato relativo esclusivamente alle misure inerenti alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico[132]. Secondo il Giudice delle leggi, invero, tale ambito non può assumere una portata estensiva tale da inglobare altre materie spettanti alle Regioni, come la tutela della salute, dell'ambiente o del lavoro, dovendo restare ancorato alla salvaguardia di quei beni giuridici fondamentali – quali l'integrità fisica delle persone e la sicurezza dei possessi – su cui si regge la civile convivenza della comunità nazionale[133].

---

[129] Per un'analisi specifica di come la sussidiarietà orizzontale ridefinisca la governance della sicurezza, superando il monopolio statale per approdare a una protezione «integrata», cfr. E. TATI, *Una nuova epoca per la sicurezza urbana?*, in *Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3, 2011, 531-586. L'Autrice sottolinea come il coinvolgimento dei privati debba essere finalizzato al miglioramento della qualità della vita urbana, senza risolversi in forme di giustizia privata o sostitutiva.

[130] Per un'analisi dell'impatto della riforma del Titolo V sulla legislazione nazionale e regionale, con specifico riferimento alla dialettica tra «ordine pubblico e sicurezza» e «polizia amministrativa locale», si rimanda a T.F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e "ronde"*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2011, il quale esamina criticamente l'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha ridefinito i perimetri d'azione dello Stato e delle autonomie territoriali.

[131] Cfr. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, 483 ss., il quale sottolinea come la sicurezza in senso stretto richieda esigenze di uniformità che spingono verso una gestione statale unitaria per evitare frammentazioni territoriali.

[132] Cfr. Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, relativa a disposizioni della Regione Lombardia in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti. In senso sostanzialmente conforme, sulla natura restrittiva della competenza statale volta alla prevenzione dei reati, si vedano anche le successive sentenze della Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6; 1° giugno 2004, n. 162, 10 marzo 2005, n. 95, 14 ottobre 2005, n. 383, 6 maggio 2009, n. 129, 1° luglio 2009.

[133] Sulla definizione di ordine pubblico come presidio dei beni primari dell'ordinamento, si veda Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 218 (che richiama la precedente sentenza del 27 marzo 1987, n. 77), occasione nella quale la Corte individua l'ordine pubblico in quegli interessi primari «sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati», includendovi l'integrità fisica e psichica delle persone e la garanzia di ogni bene di fondamentale importanza per l'ordinamento.

Il medesimo precetto costituzionale introduce, al contempo, una clausola di esclusione fondamentale relativamente alla «polizia amministrativa locale»[134], materia la cui gestione e disciplina legislativa spettano in via esclusiva alle Regioni – e, per il tramite della legge regionale, ai Comuni –, una sfera di intervento in cui la sicurezza assume una connotazione ordinaria e settoriale[135]. In particolare, la polizia amministrativa locale, lungi dal perseguire la lotta al crimine in senso tecnico, mira alla regolarità delle attività umane sul territorio (polizia commerciale, edilizia, stradale). In questi settori, la protezione non si attua attraverso la forza coercitiva tipica della sovranità statale, bensì mediante l'esercizio di poteri autorizzatori, di vigilanza e sanzionatori volti a prevenire il disordine sociale prima che esso sfoci nel rilievo penale[136].

La difficoltà interpretativa della disposizione in commento, tuttavia, risiede nel fatto che la sicurezza opera spesso come una materia trasversale[137]. Molte politiche locali – dal recupero delle periferie all'illuminazione urbana – incidono direttamente sui livelli di sicurezza reale. Si delinea così un modello binario in cui lo Stato garantisce la "sicurezza-ordine" (prevenzione del reato) e gli enti locali garantiscono la "sicurezza-vivibilità" (cura del territorio). Questa distinzione segna il superamento di una visione stato-centrica della protezione a favore di un dialogo tra competenze diverse che convergono sulla tutela della persona nel suo contesto sociale[138].

---

[134] La distinzione tra polizia di sicurezza (statale) e polizia amministrativa (locale) affonda le radici nella dottrina amministrativistica classica, che identificava nella prima una funzione di tutela dell'ordine pubblico generale e nella seconda un'attività volta a garantire il regolare svolgimento di specifici settori della vita sociale. Sul punto, per un'ampia ricostruzione storica e per l'analisi del passaggio dal regime del D.P.R. n. 616/1977 al D.lgs. n. 112/1998, si veda G. MANFREDI, *La nozione di polizia amministrativa nel diritto italiano. Report annuale 2011*, in *Ius Publicum Network Review*, 2011, 8 ss.

[135] In dottrina si è discusso se la polizia amministrativa locale costituisca una materia autonoma o un potere accessorio e strumentale alle funzioni amministrative di competenza regionale e locale. In particolare, secondo S. MANGIAMELI, *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, in *Giur. Cost.*, 1996, 457, la polizia amministrativa locale si caratterizza per essere «servente» rispetto alle materie della polizia commerciale, edilizia e stradale. Come evidenziato anche da G. MANFREDI, *La nozione di polizia amministrativa nel diritto italiano. Report annuale* 2011, cit., 12, tale natura strumentale permette di distinguere nettamente la polizia locale dalla «polizia di sicurezza» statale: mentre quest'ultima ha come fine diretto e immediato la prevenzione dei reati, la polizia amministrativa ha come fine primario il regolare svolgimento delle attività settoriali sul territorio.

[136] L'esercizio di poteri autorizzatori e di vigilanza da parte degli enti locali risponde a un modello di polizia di tipo «situazionale», volto a intervenire sulle condizioni di vivibilità e sul controllo del territorio per ridurre le opportunità di commissione di illeciti. Sul punto, cfr. G. D. COMPORTI, *Verso un modello di polizia locale di tipo situazionale*, in F. CARRER (a cura di), *Dal controllo del territorio alla certezza della pena*, Franco Angeli, Milano, 2010, 27 ss.

[137] In ordine alla natura trasversale della sicurezza, si veda T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza"*, in *Le Regioni*, n. 5, 2010, 1118-1126; T.F. GIUPPONI, *Introduzione*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Franco Angeli, Milano, 2019, 9-11. L'Autore fa riferimento a una concezione «onnivora» della sicurezza, capace di penetrare in settori sempre più ampi dell'agire pubblico. In tema, cfr., altresì, G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2004, 479-492; G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 786; A. ANZON, *Poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, 203; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 22.

[138] Per una ricostruzione del passaggio dal modello di sicurezza «difensiva» a quello «integrato», incentrato sulla vivibilità urbana e sulla cura del territorio, si vedano G. PIGHI, *Spazi e destinatari delle politiche di sicurezza urbana: la città divisa*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 11, 2019, 1518; C. VIDETTA, *La "sicurezza urbana" alla luce del d.l. n. 14 del 2017*, in *Studium Iuris*, n. 10, 2017, 1089; G. PAGANELLI, *L'Ente Locale e le Funzioni di Sicurezza Urbana della Polizia Locale*, in *Azienditalia*, n. 5, 2020, 803.

Proprio in questo scenario di interferenza, il concetto di "sicurezza urbana" si pone come lo snodo problematico in cui potestà statale e funzioni locali tendono a sovrapporsi[139]. Introdotta normativamente dal c.d. "Pacchetto sicurezza" del 2008, tale nozione ha alimentato un vivace dibattito: secondo una prima tesi, essa sarebbe una mera specificazione dell'ordine pubblico statale, giustificando così la qualifica del Sindaco come ufficiale del Governo soggetto all'indirizzo del Ministero dell'Interno[140]. Al contrario, un diverso orientamento interpreta la sicurezza urbana non come una materia, bensì come una funzione trasversale volta alla promozione della coesione sociale e alla prevenzione del degrado, richiedendo quindi una convergenza di interventi che spaziano dall'urbanistica all'assistenza sociale[141]. Sebbene il decreto ministeriale del 5 agosto 2008 sposi questa seconda visione, definendo la sicurezza urbana come un «bene pubblico» volto a migliorare le condizioni di vivibilità e la convivenza civile, la giurisprudenza costituzionale ha mostrato un atteggiamento più rigoroso. La Corte, infatti, ha ricondotto la sicurezza urbana al nucleo dell'ordine pubblico statale, precisando che i poteri straordinari del Sindaco devono restare confinati alla prevenzione e repressione dei reati e rispettare rigorosamente il principio di legalità sostanziale[142].

Infine, l'evoluzione del quadro normativo, culminata con i decreti legislativi n. 14/2017 e n. 113/2018, ha definitivamente sancito il superamento di una visione stato-centrica e repressiva[143]. Si è assistito, dunque, all'emersione di un concetto "multilivello" e "plurale" di sicurezza, che non esaurisce più la propria funzione nella mera salvaguardia dell'ordine pubblico, ma si espande fino a ricomprendere la tutela della dignità della persona e della coesione sociale[144]. In questa prospettiva, la sicurezza cessa di essere un ambito riservato

---

[139] Cfr. M. IANNELLA, *Le politiche di sicurezza come competenza "quasi" trasversale: gli effetti sul riparto tra livelli di governo*, in *Nomos*, n. 3, 2020.

[140] In tal senso, G. CAIA, *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, in AA.VV., *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana, dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 e il decreto del Ministro dell'Interno*, Bononia University Press, Bologna, 2009, 77 ss.

[141] Cfr. L. VANDELLI, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL*, in AA.VV., *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana, dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 e il decreto del Ministro dell'Interno*, Bononia University Press, Bologna, 2009, 51 ss. L'Autore evidenzia come la sicurezza urbana richieda un approccio multidimensionale che non si esaurisce nella sola prevenzione criminale. Si veda anche A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., 19 ss.

[142] Cfr. Corte cost., 1° luglio 2009, n. 196, la quale ha ribadito che i poteri sindacali ex art. 54 TUEL devono essere finalizzati specificamente alla tutela della sicurezza pubblica come prevenzione dei reati. Tale principio è stato poi consolidato dalle successive sentenze Corte cost., 24 giugno 2010, n. 226; Corte cost., 22 luglio 2010, n. 274; Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 35. Fondamentale è la successiva Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 TUEL nella parte in cui consentiva poteri di ordinanza "ordinaria" (non contingibile e urgente) senza limiti temporali definiti. La Consulta ha evidenziato come, in forza della riserva di legge ex art. 23 Cost., l'attribuzione di tali poteri debba essere determinata nel contenuto e nelle modalità, per evitare che la discrezionalità amministrativa si trasformi in un potere assoluto capace di comprimere le libertà individuali. Sul punto, si veda anche C. VIDETTA, *La "sicurezza urbana" alla luce del d.l. n. 14 del 2017*, cit., 1089.

[143] In particolare, cfr. D.L. 20 febbraio 2017, n. 14 (convertito in L. n. 48/2017), il quale introduce il concetto di «interventi integrati» con l'obiettivo di coordinare l'azione delle Forze di polizia e degli Enti territoriali nel contrasto al degrado urbano. La norma amplia il concetto di sicurezza pubblica, includendovi non solo l'incolumità e la proprietà, ma anche la qualità della vita e la fruibilità degli spazi urbani. Sulla necessità di politiche integrate che facciano convergere competenze plurali in modo preordinato e non casuale, si veda G. PIGHI, *Spazi e destinatari delle politiche di sicurezza urbana: la città divisa*, cit., 1518.

[144] Sul concetto di sicurezza come garanzia della piena realizzazione della persona umana, cfr. T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., 11, il quale evidenzia come alla sicurezza in senso stretto si affianchi oggi una nozione lata, finalizzata alla tutela della dignità umana.

esclusivamente agli apparati statali per confermarsi ancora una volta come un obiettivo di sistema, basato su una necessaria compartecipazione tra soggetti istituzionali e privati[145]. Il governo della sicurezza si sposta, quindi, dal piano della sola legalità formale a quello della "vivibilità urbana", dove la rimozione dei fattori di esclusione sociale diventa strumento essenziale dell'ordine sociale[146]. Tale mutamento impone un ripensamento del ruolo delle autonomie locali, non più semplici esecutori, ma promotori di politiche integrate volte a garantire quella "sicurezza-libertà" che costituisce il nucleo fondamentale del nostro ordinamento costituzionale[147].

La complessità del sistema multilivello finora delineato, segnata dall'interferenza tra la competenza statale in materia di ordine pubblico e le funzioni regionali di polizia amministrativa, trova il proprio momento compositivo nel principio di leale collaborazione[148], che, seppur testualmente ancorato all'art. 120 Cost., è stato elevato a valore costituzionale di carattere generale, volto a disciplinare i rapporti tra lo Stato e le autonomie in tutti i casi di potenziale conflitto o sovrapposizione di interessi[149]. Tale canone non si esaurisce in un mero dovere di cortesia istituzionale, ma si traduce in un obbligo di raccordo procedimentale[150], imponendo che le decisioni incidenti sulla sicurezza urbana siano il frutto di un confronto dialettico e di un'integrazione delle diverse sfere di responsabilità, attraverso la ricerca di intese e forme di coordinamento orizzontale, richiamate dall'art. 118, comma 3, Cost.[151]. In questo senso, la collaborazione diviene un

[145] Cfr. T.F. GIUPPONI, *Introduzione*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, cit., 9-11. L'Autore sottolinea come il governo complessivo del settore richieda un coordinamento tra una pluralità di attori e attività. In tal senso, si veda anche A. STERPA, *La libertà dalla paura*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 89, il quale evidenzia la necessità di una collaborazione organizzativa per evitare che le scelte dei singoli livelli di governo risultino incompatibili o pregiudizievoli per le politiche altrui.

[146] La dottrina, in particolare, distingue tra interventi proattivi-strategici (riqualificazione urbana, rigenerazione sociale e culturale) e interventi reattivi-situazionali (prevenzione della criminalità predatoria e contrasto al degrado). Per un'analisi dell'evoluzione di queste funzioni e dell'importanza degli interventi sul territorio per prevenire i fenomeni di isolamento, si rimanda a G. PAGANELLI, *L'Ente Locale e le Funzioni di Sicurezza Urbana della Polizia Locale*, cit., 803.

[147] Per un approfondimento critico sugli interventi legislativi del 2017 e 2018 e sul ruolo dei «custodi» della sicurezza urbana (Sindaco, Questore, Prefetto), si veda C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, in *Dir. pen. cont.*, 2017. Si veda anche, per un commento tecnico al decreto n. 14/2017, S. BEDESSI, E. BEZZON, G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, F. PICCIONI (a cura di), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini, 2017.

[148] Sul passaggio da un modello di separazione rigida a un modello di «regionalismo cooperativo», cfr. C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in Cammino*, 2007, 5 ss. L'Autrice evidenzia come la leale collaborazione sia lo strumento necessario per ricomporre l'unitarietà dell'azione amministrativa a fronte della frammentazione dei poteri.

[149] Sulla discussione dottrinale relativa alla portata dell'art. 120 Cost., si è delineata una contrapposizione tra chi riteneva il principio di leale collaborazione circoscritto alle sole ipotesi di esercizio del potere sostitutivo (cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2002, 210) e chi, al contrario, ne ha sostenuto la valenza generale per l'intero Titolo V, considerandolo lo strumento necessario per garantire l'unitarietà della Repubblica pur nel rispetto delle autonomie. In tal senso, C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2022, 54.

[150] Cfr. P. MARZARO, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle "riforme Madia"*, in *Federalismi*, 2017, 13 ss., il quale sottolinea che «la necessità di assicurare un esercizio integrato e coordinato delle funzioni, in vista del fine comune da raggiungere, porta sicuramente con sé l'esigenza di individuare strumenti organizzativi e procedimentali in grado di assicurare la (efficace) partecipazione/cooperazione delle varie amministrazioni».

[151] È stato osservato che il riferimento alla leale collaborazione nell'art. 120 Cost. non deve essere interpretato come un dovere «a senso unico» delle autonomie verso lo Stato, ma come un vincolo bilaterale che impegna paritariamente

preciso «dovere costituzionale», «espressione dinamica relazionale del buon andamento»[152] dell'azione amministrativa [153].

La leale collaborazione trova, poi, la sua attuazione concreta nei c.d. Protocolli di "sicurezza integrata" e, in particolare, nei "Patti per la sicurezza urbana"[154], strumenti di natura pattizia che, oltre a configurarsi come accordi di ripartizione di compiti, costituiscono dei veri e propri moduli di programmazione negoziata attraverso cui Stato ed Enti locali definiscono una strategia unitaria, in virtù della quale alla forza coercitiva delle autorità di pubblica sicurezza statali si affiancano gli interventi di polizia territoriale e le politiche di rigenerazione urbana degli enti locali (illuminazione, recupero urbanistico, servizi sociali)[155]. Di talché, la sicurezza diviene un bene pubblico prodotto mediante l'integrazione delle diverse sfere di competenza, ottimizzando, così, l'efficacia amministrativa sul territorio e delineando una convergenza tra il dovere di fedeltà e collaborazione del cittadino verso le istituzioni, sancito dall'art. 54 Cost., e l'obbligo di coordinamento che grava sulle istituzioni medesime, cosicché la leale collaborazione tra enti viene a costituire il presupposto necessario per l'effettivo perseguimento dell'obiettivo della pacifica convivenza.

5. Il ruolo del Sindaco nell'attuazione delle politiche integrate di sicurezza

Nel sistema appena delineato, riveste un ruolo di primo piano, nella tutela della sicurezza urbana, la figura del Sindaco, quale organo di vertice dell'ente locale – eletto direttamente dai cittadini[156] – e ufficiale del Governo. Sotto il profilo costituzionale, tale dualismo

tutti i livelli di governo. Sul rischio che il coordinamento statale divenga uno strumento di attrazione accentratrice di funzioni regionali, si veda F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 865.

[152] In tal senso, M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA – F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, 123.

[153] Sull'evoluzione del principio di leale collaborazione, si veda F. BOCCHINI, *Per una interpretazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni ex parte populi e non ex parte principis*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2025, 1 ss. L'Autore evidenzia come la leale collaborazione non debba essere intesa meramente come un rapporto di potere tra enti pubblici, bensì come un modulo funzionale alla migliore tutela dei diritti fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

[154] L'art. 5 del D.L. n. 14 del 2017 definisce i patti per l'attuazione della sicurezza urbana, stipulati primariamente per prevenire i fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado, nonché per promuovere il rispetto della legalità, anche mediante mirate iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, comprese l'occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che comunque comportino turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici; per promuovere, inoltre, il rispetto del decoro urbano, anche valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti, finalizzate a coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane su cui insistono musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, da sottoporre a particolare tutela. In tema, cfr. S. CRIMI, *Il Daspo e le recenti disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*, in *Quotidiano giuridico*, 3 marzo 2017.

[155] In tema di Patti per la sicurezza (o Protocolli d'intesa), cfr. S. BONFIGLIO, *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 1, 2011, 1 ss.

[156] In tema, in particolare, tra gli altri, cfr. L. VANDELLI, *Sindaci e Miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, Il Mulino, 1997, 17; A. BARBERA (a cura di), *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale: commento alla Legge 25 marzo 1993, n. 81*, Maggioli, Rimini, 1994; V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *L'elezione diretta del sindaco e del Presidente della Provincia. Commento alla l. 25 marzo 1993, n. 81*, Giuffré,

funzionale trova un primo fondamento nell'art. 114 Cost., che sancisce l'autonomia dei Comuni quale parte integrante della Repubblica, e nell'art. 118 Cost., che nell'attribuire le funzioni amministrative ai Comuni in virtù dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, consente allo Stato di mantenere in capo al Sindaco compiti di rilievo nazionale.

Il fondamento normativo del ruolo del Sindaco nell'ambito della sicurezza pubblica risiede, tuttavia, nella disposizione di cui all'art. 54 del D.lgs. n. 267/2000 (TUEL), come modificato nel 2008, la quale opera una distinzione tra l'esercizio di attribuzioni in veste di rappresentante della comunità locale e le funzioni esercitate in qualità di ufficiale di Governo; è soltanto in quest'ultimo caso, infatti, che il legislatore affida al Sindaco il potere di adottare provvedimenti, anche contingibili e urgenti, volti a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana[157]. L'esercizio di tale prerogativa, giustificato dalla necessità di fronteggiare eventi eccezionali e imprevedibili, deve necessariamente rivestire i caratteri della contingibilità e dell'urgenza, configurandosi come uno strumento di natura temporanea e meramente derogatoria, privo di efficacia abrogativa rispetto alla normativa primaria[158]. Al contempo, l'atto deve risultare sorretto da una congrua motivazione che dia conto della reale sussistenza dei presupposti di fatto, all'esito di un'adeguata attività istruttoria[159].

Tali provvedimenti si inseriscono nella categoria generale delle ordinanze di necessità e urgenza, atti dal contenuto atipico finalizzati a fronteggiare situazioni eccezionali in cui i mezzi ordinari appaiono insufficienti. La peculiarità di tale istituto risiede nella mancata predeterminazione legislativa del contenuto, che deroga al principio di tipicità dell'atto amministrativo e, nel caso del Sindaco, ai criteri ordinari di separazione tra funzioni di indirizzo politico e compiti di gestione[160]. Proprio la natura di potere *extra ordinem* ha alimentato, storicamente, un intenso dibattito dottrinale circa la compatibilità di tali strumenti con il principio di legalità, portando alla definizione di limiti rigorosi – oggi in

---

Milano, 1993; P. VIPIANA, C. MIGNONE, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, UTET, Torino, 1993; M. SCUDIERO, *L'elezione diretta del Sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1993, 636 ss.; T.E. FROSINI, *Forma di governo locale e sistema elettorale*, in *Giur. cost.*, 1994, 4164; L. PEGORARO, *La forma di governo locale negli statuti dei Comuni*, in *Regione e governo locale*, 1995, 1063 ss.

[157] Per una ricostruzione storica dell'evoluzione dell'istituto delle ordinanze di necessità e urgenza, cfr., per tutti, A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, 133 ss.

[158] Cfr. in tema, G.M. FOTI, *Il potere di ordinanza del Sindaco (Alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale)*, in *www.ildirittoamministrativo.it*, 2012, 1 ss.

[159] Sulla necessaria temporaneità ed efficacia derogatoria (ma non abrogativa) del provvedimento, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 13 giugno 2007, n. 3130. In ordine alla necessità che l'evento abbia carattere eccezionale e non sia fronteggiabile con i mezzi ordinari, si vedano T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 13 marzo 2008, n. 593; T.A.R. Lazio, Sez. II, 11 maggio 2007, n. 4000; Cons. Stato, Sez. IV, 24 marzo 2006, n. 1537. Circa il limite della temporaneità, volto a evitare che l'ordinanza comporti un assetto definitivo della situazione, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 9 ottobre 2002, n. 5423 e T.A.R. Toscana, Sez. II, 9 aprile 2004, n. 1006. Sull'obbligo di una rigorosa istruttoria e di una congrua motivazione, si veda, infine, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 30 marzo 2006, n. 1776.

[160] Sulla natura atipica e derogatoria delle ordinanze di necessità e urgenza, si rimanda alle trattazioni classiche di L. GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi d'urgenza*, Giuffrè, Milano, 1953; U. GARGIULO, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1954; G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità e urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Nss. D.I.*, XII, UTET, Torino, 1968, 89 ss.

gran parte codificati – volti a garantire il rispetto dei principi generali dell'ordinamento e dei diritti fondamentali[161].

Sotto il profilo sistematico, l'art. 54 delinea, poi, un modello di responsabilità in cui il Sindaco, agendo quale organo dello Stato, risponde del proprio operato dinanzi all'Amministrazione della pubblica sicurezza e non verso l'ente di appartenenza[162], restando soggetto ai poteri di ispezione, coordinamento e sostituzione da parte del Prefetto[163] e del Ministero dell'Interno[164].

L'esercizio di tale potere normativo secondario, inoltre, deve avvenire nello stretto rispetto del principio di legalità sostanziale; la giurisprudenza costituzionale ha, infatti, ribadito che l'attribuzione di siffatte prerogative non può tradursi in una discrezionalità priva di limiti temporali o di tipicità, dovendo restare ancorata alla prevenzione dei reati e al rispetto dei diritti fondamentali[165]. Tuttavia, la nozione di sicurezza urbana è individuabile nel D.M. 5 agosto 2008, che la definisce quale bene pubblico volto a migliorare le condizioni di vivibilità e la coesione sociale, individuando ambiti di intervento che spaziano dal contrasto al degrado alla tutela del decoro[166].

Proprio per dare conferma a tale definizione normativa e per superare le criticità sollevate dalla Corte in ordine al *deficit* di legalità sostanziale, il legislatore è ulteriormente intervenuto con il D.L. 20 febbraio 2017, n. 14 (c.d. Decreto Minniti), convertito nella L. n. 48/2017. Tale riforma segna un momento importante, in quanto la sicurezza urbana viene parzialmente sottratta dall'ambito dell'eccezionalità delle ordinanze contingibili e urgenti per approdare a una dimensione di potere ordinario e tipizzato[167]. Attraverso la previsione di strumenti specifici, quali l'ordine di allontanamento e il divieto di accesso a determinate

---

[161] In ordine al difficile equilibrio tra poteri di ordinanza e principio di legalità, cfr. F. BARTOLOMEI, *Ordinanza (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, 970; R. CAVALLO PERIN, *Poteri di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze di necessità e d'urgenza*, Giuffrè, Milano, 1990; F. MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità*, in *Enc. Giur.*, XXII, Treccani, Roma, 1990, 1 ss.

[162] In ordine alla responsabilità del Sindaco-ufficiale di Governo verso l'amministrazione centrale, cfr. E.C. RAFFIOTTA, *Il problematico ruolo del sindaco "garante" della "sicurezza urbana": tra istanze locali e competenze statali*, in N. GALLO – T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Franco Angeli, Milano, 2014, 74-75.

[163] In ordine al rapporto di dipendenza gerarchica tra Sindaco-ufficiale di Governo e Prefetto, la giurisprudenza ha confermato il potere di quest'ultimo di annullare d'ufficio le ordinanze sindacali che, oltre a essere illegittime, minino l'unità di indirizzo e il coordinamento prefettizio nella provincia. Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076, con nota di M. GNES, *L'annullamento prefettizio delle ordinanze del sindaco quale ufficiale di governo*, in *Giornale di dir. amm.*, 2009, 1, 44 ss.; G. CAIA, "*Incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" nell'amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 del t.u.e.l.)*, in *www.giustamm.it*, 2008, 6.

[164] Sul sistema dei controlli prefettizi e sui poteri sostitutivi *ex* art. 54, commi 9 e 11, TUEL, si veda G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 9 ottobre 2008.

[165] Cfr. Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115, cit., che, come già detto, ha dichiarato incostituzionale l'art. 54, comma 4, del TUEL limitando il potere di emanare ordinanze a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana ai casi in cui sussistano presupposti di contingibilità e urgenza, a condizione della temporaneità dei loro effetti e, comunque, nei limiti della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare.

[166] Ai sensi dell'art. 1 del D.M. 5 agosto 2008, la sicurezza urbana si configura come attività posta a difesa del rispetto delle norme che regolano la vita civile per migliorare la convivenza nelle comunità locali. In ordine alla casistica applicativa e ai dati relativi all'esercizio del potere di ordinanza, si rimanda a A. LORENZETTI – S. ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, Napoli, 2009.

[167] Sul punto, cfr. T. PITCH, *Il decreto Minniti e il diritto alla sicurezza, anzi a sentirsi sicuri*, in *Questione giustizia*, 8, 2017, 2.

aree urbane (c.d. DASPO urbano), si è inteso, difatti, ricondurre l'azione sindacale entro la garanzia di una maggiore prevedibilità giuridica[168].

Affinché, poi, il potere di ordinanza e le funzioni di sicurezza urbana non si risolvano in risposte locali disorganiche, l'ordinamento prevede una necessaria sede di ricomposizione unitaria nella partecipazione del Sindaco al Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica (CPOSP)[169], organo, istituito dall'art. 20 della L. n. 121/1981, che costituisce la sede collegiale di consulenza e coordinamento in cui le esigenze locali espresse dal Sindaco si raccordano con le strategie nazionali di pubblica sicurezza[170]. Presieduto dal Prefetto e composto dai vertici provinciali delle Forze di polizia, il Comitato garantisce che l'azione del Comune – orientata alla rigenerazione sociale e al decoro – sia integrata in una visione unitaria della sicurezza. La partecipazione del sindaco al Comitato eleva dunque la sicurezza urbana da mera gestione del disordine locale a vero e proprio obiettivo di cura del territorio, quale presupposto essenziale per la tutela della convivenza civile.

6. Considerazioni conclusive. Verso una dimensione personalista della sicurezza

Il percorso evolutivo sin qui delineato permette di affermare che, nell'attuale quadro costituzionale, la sicurezza ha definitivamente superato la sua originaria connotazione di valore statuale assoluto e autoreferenziale per assumere una funzione strumentale alla tutela della persona umana. Invero, mentre nel regime pre-repubblicano l'ordine pubblico operava come un limite esterno e autoritario alle libertà, finalizzato alla conservazione dell'apparato di potere, la Carta del 1948 ne ha ribaltato la prospettiva, elevando la protezione della convivenza civile a condizione indispensabile per l'effettivo godimento dei diritti inviolabili. Ciò implica che la sicurezza non possa più essere declinata esclusivamente in senso negativo – quale assenza di turbative o minacce –, ma debba essere inquadrata in una dimensione positiva e propositiva. In questa prospettiva, l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.) e l'impegno per la rimozione degli ostacoli all'uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.) trasformano la pubblica sicurezza in una funzione democratica, volta non solo alla prevenzione del reato, ma anche alla cura dei legami sociali e al recupero dei contesti di degrado. Tale riconfigurazione del concetto di sicurezza trova riscontro, come visto, nel nuovo assetto del regionalismo italiano. Il riparto di competenze sancito dall'art. 117 Cost., pur riservando allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, lascia emergere uno spazio d'azione

[168] In particolare, sul DASPO urbano, di recente potenziato dall'art. 13, 1° comma, lett. a), D.L. 11 aprile 2025, n. 48 – c.d. "decreto sicurezza" –, cfr. C. RUGA RIVA, *Le città e gli indesiderati: nuove forme di ostracismo giuridico*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2025, 873 ss.

[169] Sul punto, F. CONTE, *Il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*, in N. GALLO – T.F. GIUPPONI (a cura di) *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 36-61.

[170] In particolare, E.C. RAFFIOTTA, *Il problematico ruolo del sindaco "garante" della "sicurezza urbana": tra istanze locali e competenze statali*, in N. GALLO – T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, 77, lo definisce come «la migliore sede per realizzare una sinergia rivolta non solo a pianificare in generale un programma di vigilanza e intervento a garanzia della sicurezza ma, nello specifico, anche a risolvere con efficacia singoli (seppure rilevanti) episodi che pongono (o, potenzialmente, potrebbero porre) in pericolo la sicurezza urbana».

sussidiario per gli enti locali nella gestione della sicurezza urbana. In questo solco, il combinato disposto tra il principio di buon andamento (art. 97 Cost.) e il canone della sussidiarietà (art. 118 Cost.) impone che la funzione si sposti verso l'autorità più vicina ai bisogni della collettività, in grado di tradurre l'astratto principio di legalità nelle concrete dinamiche della convivenza civile.

In tale quadro, il ruolo del Sindaco, lungi dal ridursi a una funzione di polizia locale o a una mera esecuzione di direttive statali, si pone oggi come l'imprescindibile momento di raccordo tra la sovranità dello Stato e l'autonomia delle comunità. Attraverso lo strumento della sicurezza integrata e dei patti per la sicurezza urbana, l'ordinamento risponde alla complessità dei fenomeni contemporanei con un modello di amministrazione condivisa, in cui la sussidiarietà orizzontale si afferma come lo strumento primario per la gestione del territorio.

In conclusione, quindi, la sicurezza nella dimensione costituzionale non può che essere intesa come «sicurezza dei diritti». Essa non è un'attribuzione di potere incondizionata nelle mani dell'autorità, ma un obiettivo di sistema che trova il suo equilibrio nel rispetto delle riserve di legge e di giurisdizione e, soprattutto, nella consapevolezza che solo riducendo le fratture sociali si possa garantire una pace pubblica duratura. L'ordinamento trova così la sua unità nel principio personalista: la Repubblica garantisce la sicurezza affinché la dignità umana e il libero sviluppo della personalità possano realizzarsi in un contesto sociale protetto, trasparente e conforme ai valori della convivenza democratica.