



**GRUPPO  
di PISA**

Dibattito aperto sul Diritto  
e la Giustizia Costituzionale

OTTAVO SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE  
19 SETTEMBRE 2019

## L'ORDINE PUBBLICO E LE TUTELE COSTITUZIONALI\*

MARIA CATERINA AMOROSI\*\*

SOMMARIO: 1. Diversi sguardi sull'ordine pubblico: prospettive di teoria generale. – 1.1. Le componenti tradizionali e i nuovi vettori di allargamento. – 1.2. Le diverse declinazioni dell'ordine pubblico e i tentativi di *reductio ad unum*: un precario equilibrio fra ordine materiale ed ordine immateriale. – 2. Le tutele costituzionali. – 2.1. L'ordine pubblico e la libertà di manifestazione del pensiero: problematiche incursioni nell'art. 21 Cost. – 3. L'ordine pubblico nell'epoca dell'emergenza. – 3.1. Le "emergenze" di oggi e il nuovo volto dell'ordine pubblico. – 3.1.1. Sul Pacchetto sicurezza del 2008/2009. – 3.1.2. I decreti Minniti. – 3.1.3. Le novità in materia di sicurezza e immigrazione: i decreti-legge n.113 del 2018 e n. 53 del 2019. – 4. Conclusione.

### ***1. Diversi sguardi sull'ordine pubblico: prospettive di teoria generale***

L'ordine pubblico è stato oggetto di analisi fin dalla nascita degli Stati-nazione, interrogando i giuristi di tutte le epoche e delle diverse branche del diritto sulla portata della sua nozione, sulle sue possibili componenti e interpretazioni, e sulla natura, sulla radice stessa del suo fondamento.

Interrogativi profondi hanno portato la riflessione sul concetto di ordine pubblico a superare i confini del giuridico in senso stretto, coinvolgendo la filosofia *tout court*, la sociologia e, soprattutto, la politica.

Mentre un approccio puramente teorico conduce necessariamente a risultati complessi, legati alla difficoltà di analizzare un concetto che vorrebbe esprimere la

---

\* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\*\* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico – Curriculum in Diritto costituzionale, presso "La Sapienza", Università di Roma.

realtà per come dovrebbe essere, tali difficoltà non si dovrebbero palesare, a rigor di logica, nel campo del diritto positivo, dove presenta delle difficoltà – dal momento che si tratta di un concetto che dovrebbe esprimere la realtà per come dovrebbe essere – tali difficoltà non si dovrebbero palesare, a rigor di logica, nel campo del diritto, dato che qui la nozione in esame dovrebbe poter essere delineata dalle stesse disposizioni legislative che la richiamano<sup>1</sup>.

In realtà, nulla è così semplice, dal momento che l'ordine pubblico appare inevitabilmente connesso all'idea stessa del *diritto*, essendo legato ai principi fondamentali vigenti all'interno di una società in un dato momento storico: rappresenta il punto di incrocio fra le diverse teorie politiche, giuridiche e filosofiche sulle libertà e sulle tensioni fra queste ultime e l'autorità.

Nell'impossibilità di analizzare in questa sede in maniera esaustiva tutte le differenti “anime” dell'ordine pubblico (giuridica, morale, filosofica), pur considerandone la rilevanza, il discorso che segue sarà circoscritto all'analisi della nozione giuridica di ordine pubblico, nella sua speciale relazione con le libertà e i diritti fondamentali della persona.

L'attenzione che la dottrina ha negli anni dedicato al concetto di ordine pubblico – nel tentativo di darne una definizione o, quantomeno, di delinearne le componenti, le radici, il ruolo all'interno dell'ordinamento – si spiega con la volontà di contribuire all'elaborazione di una nozione fondamentale, ago della bilancia nel rapporto autorità-libertà, le cui evoluzioni rappresentano la cartina di tornasole della coesione sociale e del rapporto rappresentante-rappresentato.

Ma, nonostante i numerosi sforzi nel tentativo di fornirne una definizione, quantomeno nelle sue componenti essenziali, l'unica caratteristica dell'ordine pubblico unitariamente sottolineata dalla dottrina è la natura prettamente dinamica ed evolutiva della nozione in esame<sup>2</sup>. Le sue possibili declinazioni restano infatti fundamentalmente legate alle circostanze fattuali, alle esigenze dell'epoca e del luogo in cui l'ordine pubblico è invocato e, allo stesso tempo, all'ambiente politico, morale e religioso dominante in un dato momento. Questo carattere contingente si traduce in un aspetto evolutivo dell'ordine pubblico, che muta forma e dimensioni in base alle trasformazioni del diritto e della concezione di Stato.

Non solo. A questo elemento di difficoltà nella ricerca di una definizione di ordine pubblico si deve aggiungere che la sua nozione appare ontologicamente animata da differenti nature, sia perché “fluttuante” rispetto alle mutevoli contingenze socio-politiche, sia perché caratterizzata da diverse e contrapposte esigenze (comprendendo in

---

<sup>1</sup> Cfr. A. GROPPALI, *Sul concetto di ordine pubblico*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I: Filosofia e teoria generale del diritto. Diritto costituzionale, Padova 1940, 73.

<sup>2</sup> Cfr. fra gli altri, P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, Paris 1962, 5 ss.: «(...) nous avons été conduit par une idée directrice profonde: en effet, il nous a semblé que c'était atrophier la notion dynamique d'ordre public que de la limiter à ce rôle d'obstacle (...)»; A. PLANTEY, *Définition et principes de l'ordre public*, in R. Polin (a cura di), *L'ordre public*, Paris 1996, 27 ss.; V. GREVI, *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, in *Il Politico*, 1976, 345, lo definisce come «concetto composito, sfaccettato, di assai difficile riduzione ad un significato unitario, e forse proprio perciò di impiego molto vasto: perché ciascuno può attribuirgli la dimensione che più gli aggrada».

sé elementi essenzialmente restrittivi dei diritti ed elementi volti invece alla protezione degli stessi), sia perché variabile a seconda dei distinti ambiti di applicazione.

In effetti, ciò che appare evidente come peculiarità della nozione in esame è la variabilità dei suoi contenuti, i quali rispondono ad una *ratio* politico-giuridica differente a seconda dei diversi ambiti del diritto, modificando, di volta in volta, i “confini” dell’ordine pubblico<sup>3</sup>: così abbiamo un ordine pubblico internazionale, interno, pubblico, civile, penale o amministrativo, “ramificazioni” distinte di una stessa locuzione di cui unico comun denominatore sembra essere il riferimento ad un insieme di principi ritenuti a certi fini inderogabili. Però, quando si va a ricercare la fonte di questi principi, la dottrina si divide nuovamente e si discute se debbano essere ricavati per astrazione dal sistema legislativo o essere desunti dalla “lettura” congiunta di questo sistema con la coscienza sociale<sup>4</sup>, o ancora coincidere con l’intero ordine giuridico<sup>5</sup> o solo con i principi desumibili dalla Costituzione<sup>6</sup>.

Vi sono, dunque, differenti interpretazioni che rispondono, ovviamente, a diverse visioni in merito allo scopo, al ruolo, al fondamento dell’ordine pubblico all’interno del nostro ordinamento.

Si evince una sostanziale impossibilità di tracciare una categoria dai contorni precisi che conduce, di conseguenza, a tentare di elaborare uno strumento flessibile, capace di adattare le regole del diritto alla complessità dei fatti sociali. Ne deriva una nozione di ordine pubblico imprecisa e problematica, soprattutto in considerazione dell’attitudine di tale concetto a porsi come strumento di interpretazione e bilanciamento fra le contrapposte esigenze di ordine e di libertà.

Tuttavia, accettare questo quadro e rinunciare ai tentativi di definizione e alle opportunità di riflessione su questo concetto sembra molto rischioso, in quanto significherebbe confinare l’ordine pubblico fra le nozioni *sui generis*, misteriose, considerarlo come «*une sorte de catégorie innommée*», vicino alla “salute pubblica” o alla “ragione di Stato”<sup>7</sup>, e questo aprirebbe le porte ad una deriva totalitaria nella declinazione del rapporto autorità-libertà.

Il carattere estremamente variabile della nozione di ordine pubblico appare, in effetti, potenzialmente pericoloso per l’esercizio delle libertà fondamentali: una definizione meno “evanescente” della nozione in esame, forse, permetterebbe di circoscrivere meglio non tanto i comportamenti umani vietati, quanto piuttosto le decisioni che l’autorità pubblica può prendere per ragioni di tutela dell’ordine pubblico.

Occorre, allora, affrontare lo studio di questa nozione anche in una prospettiva di teoria generale e, in questo senso, può essere utile guardare alla dottrina ed alla giurisprudenza francese in materia, dal momento che sembrano fornire spunti di riflessione particolarmente interessanti.

---

<sup>3</sup> Cfr. L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XII, Torino 1965, 130.

<sup>4</sup> Cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXII, Roma 1990, 3.

<sup>5</sup> Cfr. fra gli altri, P. BERNARD, *op. cit.*, 49, 90, 277; G. BURDEAU, *Manuel de Droit public. Les libertés publiques. Les droits sociaux*, Paris 1948, 37, 55.

<sup>6</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1956, 71.

<sup>7</sup> Cfr. P. BERNARD, *op. cit.*, 247.

Dunque, nel tentativo di darne una rappresentazione efficace, si potrebbe guardare alla tutela dell'ordine pubblico come la necessità di individuare il punto di intersezione fra la curva dei diritti e la retta delle condizioni materiali e giuridiche poste alla base dell'ordinamento di volta in volta vigente. Di conseguenza, le problematiche relative a tale nozione derivano dagli infiniti punti di equilibrio esistenti fra queste due linee, variabili a seconda dell'interpretazione dell'ordine pubblico che si adotta all'interno dell'ordinamento. Il mantenimento del punto di equilibrio fra queste due rette, per come di volta in volta individuato, si esprime attraverso l'adozione di interpretazioni giurisprudenziali e di politiche legislative differenti e differentemente repressive, in quanto sono diretta conseguenza di una diversa lettura del ruolo che si vuole attribuire all'ordine pubblico, individuato grazie ad una delimitazione degli obiettivi che si intendono perseguire.

Infine, sembra opportuno approcciarsi all'analisi, partendo da quelle che sono considerate le componenti tradizionali della nozione in esame, per poi arrivare a quelle "nuove", frutto di elaborazioni estensive, e poter così ragionare sulle diverse concezioni dell'ordine pubblico proposte dalla dottrina nel tentativo di raggiungere una (forse irraggiungibile) *reductio ad unum* della nozione o di definirne il fondamento, il ruolo e il fine all'interno dell'ordinamento.

### **1.1. Le componenti tradizionali e i nuovi vettori di allargamento**

L'ordine pubblico è spesso considerato – come l'interesse generale – uno *standard*, una nozione giuridica dal contenuto variabile che, non essendo definito in Costituzione, viene delimitato dal legislatore ed ha la caratteristica di avere una base normativa "flessibile", basata su testi scritti che da un lato prestano facilmente il fianco alla possibilità di interpretazioni estensive, ma dall'altro non ingabbiano con formule troppo rigorose la naturale complessità dell'ordine pubblico<sup>8</sup>.

Ci sono però dei termini ricorrenti nelle norme relative all'ordine pubblico che permettono di indicare quelle che sono considerate le componenti tradizionali della nozione in esame.

Tali "direzioni" o "aspetti tipici" dell'ordine pubblico materiale – o, come le definisce parte della dottrina, «componenti immediate»<sup>9</sup>, distinguendole dalle componenti mediate, elementi propri dell'ordine immateriale – possono essere individuate nella sicurezza, nella sanità e nella tranquillità: attribuzioni distinte dell'ordine pubblico, ma non completamente separate perché ognuna può rivelarsi, a seconda dei casi, sub-componente dell'altra<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Efficaci risultano le parole di C. GUIRAUD (*La Police et l'ordre public*, Bordeaux 1938, 11) secondo cui la «*pure notion d'ordre public*» deve essere cercata nelle sentenze del Consiglio di Stato e nei documenti legislativi e, comunque, non sarà sufficiente stabilirla immutabilmente, ma occorrerà svilupparla adattandola quotidianamente ai «*besoins juridiques nouveaux, issus des conditions nouvelles de la vie publique*».

<sup>9</sup> C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in Id., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano 1984, 127.

<sup>10</sup> Così A. CERRI, *op. cit.*, 6 e C. LAVAGNA, *op. cit.*, 129-130.

Si tratta, però, di componenti che, nonostante la loro accezione materiale, lasciano ampio spazio alla valutazione soggettiva delle situazioni di pericolo per l'ordine pubblico compiuta dalle autorità amministrative. Ed è proprio nell'allargamento progressivo di queste componenti tradizionali (segnatamente della sicurezza, come si evincerà meglio osservando le tendenze delle recenti politiche legislative) che si può leggere la chiave per l'introduzione delle componenti immateriali all'interno della nozione di ordine pubblico. Una sorta di preludio all'ordine pubblico ideale.

Occorre, a questo punto, menzionare i “nuovi” vettori dell'ordine pubblico che ne spostano i confini su altri e (sembra) più scivolosi terreni. Si parla infatti di ordine pubblico estetico, morale, economico, politico<sup>11</sup>, nozioni originate in alcuni casi dalla elaborazione dottrinale, in altri dall'interpretazione giurisprudenziale e in altri ancora dalla convergenza di entrambe.

Fra le possibili componenti immateriali dell'ordine pubblico, la più complessa sembra essere l'ordine politico.

È abbastanza naturale pensare che un regime politico veda nell'ordine pubblico un possibile strumento di protezione, dal momento che svolge una funzione di mantenimento delle relazioni sociali: la condivisione, l'accettazione o la sottomissione ad un sistema politico costituiscono, seppur con diverse sfaccettature, un fattore d'ordine<sup>12</sup>. Sarebbe, dunque, vano lo sforzo di tenere la nozione di ordine pubblico totalmente al riparo da valutazioni politiche. In effetti, le sue elaborazioni, le sue differenti interpretazioni, sono il frutto composito di un operare politico: da parte del legislatore, in cui è ontologico il carattere politico; dell'amministrazione, che non è organicamente separata dalla politica; della dottrina e della giurisprudenza che non possono non considerare nelle loro analisi le situazioni sociali esistenti da un punto di vista politico.

È chiaro che, di fronte ad eventi politico-sociali particolarmente allarmanti, il naturale “istinto di sopravvivenza” porti un governo a proteggere l'integrità delle istituzioni politiche e, in una prospettiva “neutra” come questa, l'ordine pubblico politico è lo strumento con cui si proteggono le regole e le istituzioni politiche che rappresentano la base, il *minimum* accettato e condiviso dall'insieme dei cittadini.

Tuttavia occorre mettere in luce il rischio insito anche in questo aspetto neutro della nozione, o meglio, in una sua sistematizzazione: quello, cioè, di arrivare alla sostituzione completa della nozione giuridica del concetto per legarlo definitivamente ed esclusivamente a qualcosa di contingente ed instabile come il potere politico<sup>13</sup>. Rischio che si traduce nella tentazione di utilizzare a fini politici gli strumenti propri

---

<sup>11</sup> D'altro canto il potere politico e l'ordine pubblico sembrano essere uniti da un legame ancestrale, legame per alcuni così palese e profondo da essere sufficiente a distinguere l'ordine pubblico da altre nozioni/limite ad esso potenzialmente assimilabili. Ad esempio, legge, buon costume ed ordine pubblico rappresenterebbero sì dei limiti, ma molto differenti tra loro, dal momento che i primi due hanno, rispettivamente, natura giuridica e natura etica, mentre l'ordine pubblico si differenzerebbe in quanto limite di «*carattere politico* assoluto ed inderogabile». Così A. GROPPALI, *op. cit.*, 76, corsivo aggiunto.

<sup>12</sup> Si pensi alla tendenza – evidente nel regime statutario – a servirsi, da parte dell'autorità, della nozione di ordine pubblico come valvola del sistema, come concetto “tutto-fare” variamente interpretabile e quindi opportunamente utilizzabile a sostegno di un determinato “tipo” di ordinamento costituito; C. LAVAGNA, *op. cit.*, 125.

<sup>13</sup> Cfr. P. BERNARD, *op. cit.*, 42.

dell'ordine pubblico, con la conseguenza di falsare la taratura della bilancia con la quale si dovrà valutare il peso specifico del sacrificio dei diritti di libertà di volta in volta in gioco.

Malgrado queste possibili derive, si deve comunque osservare l'affermarsi di una tendenza a considerare l'esistenza di un ordine pubblico "democratico" e di un ordine pubblico "repubblicano" sulla base dell'assunzione dei principi generali del diritto come fonti non scritte di diritto. Spesso per giustificare misure esorbitanti l'accezione tradizionale e materiale dell'ordine pubblico, infatti, si è fatto ricorso alla concezione di un ordine politico che ricomprende fra le sue componenti "l'ordine pubblico e la legalità repubblicana", locuzione che lascia intendere una precisa opzione politica: davanti alla scelta fra tutelare l'ordine in senso di difesa delle libertà (ordine democratico in senso stretto) e tutelare l'ordinamento repubblicano, si considera prioritaria la salute di quest'ultimo, anche al costo di sopprimere le libertà. Si pensi, ad esempio, al caso sollevato dalle decisioni dei giudici francesi in merito all'interdizione per le donne di portare il velo integrale (burqa) nei luoghi pubblici.

Il *Conseil constitutionnel*, nella decisione relativa al caso in esame<sup>14</sup>, si è discostato dalle conclusioni del Consiglio di Stato ed ha abbracciato le scelte del legislatore affermando che il divieto in questione non solo è proporzionato agli scopi individuati dal legislatore nazionale, ma è anche necessario in una società democratica. I giudici sono arrivati a tali conclusioni considerando il velo integrale come contrario alla dignità della donna astrattamente intesa e asserendo che una donna che nasconde il proprio volto, volontariamente o meno, si trova comunque in una situazione di inferiorità e di esclusione, condizione incompatibile con i principi costituzionali della libertà e della uguaglianza. Si è davanti allo stesso ragionamento alla base della celebre sentenza sul c.d. lancio dei nani<sup>15</sup>: non si tratta di difendere la libertà del singolo individuo o l'eguaglianza fra determinati individui, ma di proteggere il "valore libertà" e il "valore uguaglianza", dei valori repubblicani<sup>16</sup>. Di fronte al delinearsi di scenari simili, la dottrina italiana ha individuato (criticamente) l'affermarsi di una prospettiva di allontanamento dal concetto di ordine pubblico come «bene immediatamente riferibile ai consociati per attingere un valore che concerne la collettività unitariamente intesa»<sup>17</sup>. A tale proposito, alcuni autori hanno sottolineato come, assecondando una simile elaborazione, si possa ritornare in qualche misura ad una concezione morale dell'ordine pubblico, simile a quella operante all'interno dei precedenti ordinamenti, con la

---

<sup>14</sup> Decisione 2010-613 del 7 ottobre 2010, in cui il Consiglio afferma che tali pratiche disconoscono le esigenze minime della vita in società e apre così la strada ad una nuova possibile componente volta ad allargare ulteriormente la nozione di ordine pubblico.

<sup>15</sup> Sentenza del Consiglio di Stato del 27 ottobre 1995.

<sup>16</sup> Come suggerisce A. ROBLOT-TROIZIER, *L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in A. Dubreuil (a cura di), *L'ordre public. Actes du colloque organisé les 15 et 16 décembre 2011 par le centre Michel de l'Hospital de l'Université d'Auvergne*, Paris 2013, 314, il quale continua affermando provocatoriamente «*Avec la complicité du Conseil constitutionnel, les valeurs de la République piment ainsi sur la liberté de la personne*».

<sup>17</sup> Così A. CERRI, *op. cit.*, 5.

differenza che questo ordine morale è o dovrebbe essere democratico: in effetti, si tratta comunque di una sorta di conformismo all'*idea regnante* e allo *spirito maggioritario*<sup>18</sup>.

## **1.2. Le diverse declinazioni dell'ordine pubblico e i tentativi di *reductio ad unum*: un precario equilibrio fra ordine materiale ed ordine immateriale**

Da quanto accennato fino ad ora in relazione ai possibili contenuti dell'ordine pubblico, sembrerebbe più corretto parlare di "ordini pubblici" invece che di "ordine pubblico". Tale conclusione, però, è stata accolta da più parti in dottrina come «*imparfait*» e ha spinto, di conseguenza, la riflessione oltre il piano degli elementi costitutivi, alla ricerca del nucleo essenziale che si trova al di là delle diverse concretizzazioni dell'ordine pubblico, del *quid* potenzialmente capace di giustificare una sintesi dei contenuti e di portare alla teorizzazione di un ordine pubblico come categoria unitaria. In altre parole, diversi contenuti, ma un unico contenitore<sup>19</sup>.

Ed è proprio seguendo questo obiettivo che è stata proposta una lettura dell'ordine pubblico coincidente con l'"ordine giuridico"<sup>20</sup>, ossia con l'insieme delle regole che disciplinano le azioni avendo sempre come scopo la conciliazione fra l'esercizio delle libertà e la necessità della vita sociale. Secondo questo approccio, la legalità viene, in quanto valore, interamente ricompresa nel concetto di ordine pubblico dal momento che il rispetto delle leggi integra un'esigenza di ordine: è quello che Maurice Hauriou chiama «blocco legale»<sup>21</sup>, cioè l'insieme delle leggi e dei regolamenti.

Su questa stessa linea, si inseriscono alcune pronunce della Corte costituzionale italiana – nelle quali l'ordine pubblico viene inquadrato come «l'ordine legale su cui poggia la civile convivenza»<sup>22</sup> – e alcune tesi sostenute in dottrina, che leggono l'ordine pubblico come «riflesso immanente dell'ordinamento giuridico»<sup>23</sup>, limite esercitabile potenzialmente nei confronti di tutte le azioni esperibili all'interno di un dato sistema, o come quel sentimento scaturente da un ordinato svolgimento della vita sociale dovuto *all'osservanza delle norme giuridiche*<sup>24</sup>.

Si distacca parzialmente da questa lettura la tesi che, non condividendo la totale equiparazione fra l'ordine pubblico e l'intero ordinamento giuridico, restringe il "campo visivo" alla sola Costituzione e teorizza una nozione di ordine pubblico il cui contenuto

---

<sup>18</sup> Espressioni utilizzate da P. BERNARD, *op. cit.*, 43 ss.

<sup>19</sup> Così E. PICARD, *Introduction générale: la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique*, in M. J. Redor (a cura di), *L'ordre public: ordre public ou ordres publics? Ordre public et droit fondamentaux, Actes du colloque de Caen des jeudi et vendredi 12 mai 2000*, Bruxelles 2001, 22.

<sup>20</sup> Cfr. P. BERNARD, *op. cit.*, 74 ss. Allo stesso modo, in Italia, con l'obiettivo di garantire il limite dell'ordine pubblico e definire l'intervento delle autorità amministrative, vengono considerate equivalenti le aree d'azione dell'ordine pubblico e quelle dell'ordine giuridico: O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V. E. Orlando (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo italiano*, IV, Milano 1904.

<sup>21</sup> M. HAURIUO, *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris 1933.

<sup>22</sup> Sent. n. 2/1956 ripresa dalla sent. n. 25/1965 (punto 6 del *Considerato in diritto*) e dalla sent. n. 19/1962, in cui, al punto 4 del *Considerato in diritto*, si può leggere «l'ordine pubblico (...) – inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale (cfr. la sentenza di questa Corte n. 2 del 1956) – è un bene collettivo».

<sup>23</sup> V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano 1955, 134.

<sup>24</sup> Cfr. E. CONTIERI, *I delitti contro l'ordine pubblico*, Milano 1961, 9.

coincide con il portato della carta costituzionale. Si profila così una possibile interpretazione dell'ordine pubblico come rispondente nei suoi limiti e confini all'ordinamento costituzionale o, più generalmente, al rispetto dell'*ordine* costituzionale inteso come assenza di turbamenti che possano determinare una rottura<sup>25</sup> degli equilibri istituiti, propri del carattere democratico dell'ordinamento; ne consegue la considerazione del limite dell'ordine pubblico come immanente all'esercizio dei diritti costituzionali e alla tutela degli assetti e degli equilibri sanciti in costituzione. Si legge in una pronuncia della Corte, che «l'esigenza dell'ordine pubblico, per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, non è affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari (...) al regime democratico e legalitario, consacrato nella Costituzione vigente (...). Tale sistema *rappresenta l'ordine istituzionale del regime vigente; e appunto in esso va identificato l'ordine pubblico del regime stesso* (...) così inteso, *l'ordine pubblico è un bene inerente al vigente sistema costituzionale* (...) il mantenimento di esso – nel senso di *preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale, instaurate mediante le leggi* (...) *sia finalità immanente del sistema costituzionale*»<sup>26</sup>. In altri termini, l'ordine pubblico sarebbe un bene «inerente al sistema costituzionale che costituisce un limite insuperabile all'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti»<sup>27</sup>. Di più: sarebbe «l'ordine istituzionale del regime vigente» ed una «*finalità immanente del sistema costituzionale*»<sup>28</sup>.

C'è, però, chi non condivide affatto la teorizzazione di un ordine costituzionale, sia che venga inteso come condizione di efficacia dell'ordinamento, sia che si intenda come complesso di principi emergente da tutte le norme della Costituzione<sup>29</sup>, escludendo che tali principi, pur costituendo un ordine, possano svolgere una funzione normativa ulteriore rispetto a quella espressamente prevista o che possano essere oggetto di autonoma tutela e quindi costituire un limite ai diritti e, in generale, alle situazioni giuridiche soggettive<sup>30</sup>. Su tale assimilazione si basa infatti la teoria (sposata

---

<sup>25</sup> Sul punto, criticamente, C. LAVAGNA, *op. cit.*, 132-133.

<sup>26</sup> Sent. n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto* (corsivo nostro). Più tardi, il Pretore di Recanati nell'ordinanza di rinvio del 21 maggio 1970 (riportata da A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1971, 1779) si rifarà a tale interpretazione dell'ordine pubblico (considerandolo, quindi, ordine istituzionale del regime vigente) ma vi aggiunge, a mio avviso, un'ulteriore sfumatura, più attenta alla dimensione materiale, intendendo la Costituzione come «struttura portante di quell'ordinamento giuridico che non può non tendere al proprio permanere».

<sup>27</sup> Così, nel commentare criticamente alcune tendenze della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di ordine pubblico, G. CORSO, *Ordine pubblico. b) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXX, Milano 1980, 1064.

<sup>28</sup> Espressioni che si leggono nel testo della sentenza n. 19 del 1962 e dalle quali emerge una interpretazione dell'ordine pubblico che è stata criticata aspramente dalla dottrina (v. ad esempio C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Giur. Cost.* 1962, 192) in quanto confonde la tutela *dell'ordre dans la rue*, cioè dell'ordine di polizia, con l'ordine istituzionale, il quale ha per oggetto i valori ideali recepiti dall'ordinamento giuridico.

<sup>29</sup> Si pone infatti l'accento sul fatto che in entrambi i casi si affermerebbe un ordine pubblico ideale che andrebbe ad alterare la «circolarità del potere» costruendo le basi per «l'involuzione del nostro ordinamento liberal-democratico in un sistema di democrazia guidata», così A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1971, 1780-1781.

<sup>30</sup> Cfr. A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico*, 1963, 111.



dalla Corte costituzionale in diverse sentenze) dei limiti impliciti ai diritti costituzionali, in base alla quale sono stati limitati diritti costituzionalmente garantiti per esigenze non espressamente previste dalla Carta ma considerati come impliciti nel concetto di tutela dell'ordine costituzionale e istituzionale vigente<sup>31</sup>. Da qui si è detto, efficacemente, che va escluso «il diritto di cittadinanza a un ordine costituzionale»<sup>32</sup>.

Una parte della dottrina<sup>33</sup>, ancora una volta alla ricerca di una possibile *reductio ad unum* delle diverse declinazioni dell'ordine pubblico, costruisce la propria analisi assumendo l'esistenza di due specie di ordine pubblico: a) l'ordine politico nello Stato; b) l'ordine nella società. Salendo lungo la scala su cui è stata costruita l'idea di ordine politico nello Stato, in cima troviamo la salvaguardia del regime politico, dunque una protezione delle istituzioni politiche realizzata nel nome dell'ordine pubblico. Insomma, l'ordine pubblico suppone l'ordine democratico e nello Stato, e deve, dunque, identificandosi con la «legittima difesa dello Stato»<sup>34</sup>, preservare l'interesse nazionale e avere come obiettivo il buon funzionamento delle istituzioni.

L'ordine nella società è invece una prospettiva nuova che mira a mettere in luce l'essenza, l'oggetto permanente dell'ordine pubblico, definendolo una nozione di ordine sociale che ha per scopo la stabilità dello stato sociale, la difesa delle sue fondamenta nell'interesse generale della collettività.

Ne deriva una nozione di ordine pubblico che corrisponde a delle esigenze connaturate alla natura dell'uomo e della società: questa dottrina si spinge oltre la contingenza e la circostanzialità, designando una nozione di ordine pubblico potenzialmente adattabile a tutte le società perché volta ad assicurare il rispetto del substrato sociale, cioè di tutti i valori caratterizzanti le diverse collettività umane.

Tralasciando le altre (numerose) teorie che sono state prospettate, bisogna accennare a quella che sembra essere la sistematizzazione più fortunata della nozione di “ordine pubblico”, ovvero la teorizzazione di una divisione fra ordine pubblico materiale (o esteriore) ed un ordine pubblico immateriale (o, come spesso preferisce definirlo la dottrina italiana, ideale).

La definizione più fortunata relativa al concetto “ordine pubblico materiale” è quella elaborata da Hauriou, il quale, pur non contrapponendo le due diverse declinazioni summenzionate, ma qualificandole come le due componenti dell'organizzazione formale dell'ordine sociale<sup>35</sup>, sosteneva che l'ordine pubblico si potesse riassumere nell' «*ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, état de paix opposé à l'état de trouble*». In sintesi, l'ordine pubblico, nella sua dimensione materiale, viene a corrispondere con “*l'ordre dans la rue*”, cioè con uno stato di pace sociale tangibile, concreta, esteriore e comporta, dunque, la necessità di prevenire gli attentati alla sicurezza, alla salubrità e alla

---

<sup>31</sup> Ad esempio, la Corte nella sent. n. 168 del 1971 ha ammesso che situazioni soggettive costituzionalmente tutelate possano essere condizionate da «esigenze di una tollerabile convivenza» elemento non meglio precisato e quindi estremamente aleatorio che, nonostante ciò, verrebbe in questo modo ad assumere forza normativa.

<sup>32</sup> Così G. CORSO, *op. cit.*, 1082-1083.

<sup>33</sup> Cfr. P. BERNARD, *op. cit.*, 70 ss.

<sup>34</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Parigi 1929.

<sup>35</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, cit., 66 ss.

tranquillità pubblica (cioè a quelle che sono state identificate come le componenti della trilogia tradizionale) cui si aggiunge l'obiettivo del mantenimento del “*bon ordre*”, nozione che ingloba e allarga il “trittico tradizionale” aprendo le porte all'ordine pubblico immateriale.

Quest'ultimo si allarga fino a comprendere, a seconda delle differenti letture, la morale, i costumi, gli obiettivi economici o i valori e i principi considerati fondamentali per le odierne democrazie. Potrebbe anche identificarsi con il complesso di principi etici e sociali su cui si basa la convivenza civile e la pace sociale<sup>36</sup>; o, ancora, potrebbe coincidere con gli ordinamenti economico-politici costituiti o, meglio, con determinati principi politici ritenuti indispensabili per la sopravvivenza dell'ordinamento<sup>37</sup>. Possibili evoluzioni dell'ordine pubblico, queste ultime, che si palesano in maniera evidente negli ordinamenti che, o perché ideologicamente orientati, o perché sono in una fase di crisi politico-sociale, hanno bisogno di difendersi e per farlo si riparano dietro la trincea dell'ordine pubblico immateriale, considerando quest'ultimo come «una specie di norma di chiusura, di valvola di sicurezza»<sup>38</sup>.

Il dialogo fra queste due facce dell'ordine pubblico è stato variamente interpretato e tradotto da legislatore, dottrina e giurisprudenza nel corso del tempo: alcuni<sup>39</sup> hanno sempre sostenuto la necessità, per ordinamenti che si definiscono democratici, di separare nettamente queste due anime della nozione, ammettendo l'operatività solo dell'ordine pubblico materiale; altri<sup>40</sup>, distinguono fra ordine pubblico amministrativo (inerente l'esercizio delle libertà fondamentali) e ordine pubblico normativo (ovvero, il limite operante nel diritto civile e internazionale), ammettendo solo per il secondo una possibile declinazione immateriale.

Anzitutto bisogna osservare che l'ordine pubblico non viene menzionato in Costituzione (ad eccezione del rapido riferimento all'ordine pubblico inserito nell'art. 117 in sede di riforma costituzionale), ma nel testo costituzionale vi sono solo riferimenti alle componenti tradizionali sopra menzionate. Nonostante il dato testuale, però, l'operare del criterio dell'ordine pubblico come limite alle libertà è da sempre in bilico fra una interpretazione in senso materiale ed una in senso immateriale o ideale. Tendenza alimentata da una ondeggiante giurisprudenza costituzionale sul punto che ammette un volto ideale della nozione in esame come emerge in particolare da quelle decisioni della Corte in cui il riferimento all'ordine pubblico è stato esteso ad ogni libertà e ha assunto le vesti di limite generale per tutti i diritti garantiti in Costituzione (orientamento che si manifesta già a partire dalle sentt. nn. 1/56 e 19/62 nelle quali

---

<sup>36</sup> Cfr. P. VIRGA, *La potestà di polizia*, Milano 1951, 21.

<sup>37</sup> Cfr. G. ZANOBINI, *Ordine pubblico*, in *Enc. Ital.*, Roma 1935, XXV, 463.

<sup>38</sup> C. LAVAGNA, *op. cit.*, 138.

<sup>39</sup> Fra altri, P. VIRGA, *op. cit.*, Milano 1954, 19. Non mancano pareri assolutamente contrari: come, fra gli altri, A. PACE, *op. ult. cit.*, diffusamente; C. LAVAGNA, *op. cit.*, 128, il quale afferma che se il problema della distinzione tra ordine pubblico materiale e ideale si può porre in via teorica, la questione cade davanti alla Costituzione poiché in essa «non c'è il minimo spazio, né per aggiungere componenti non previste dall'ordine pubblico materiale, né tanto meno per trasformare ipotetiche violazioni dell'ordine pubblico ideale in violazioni dell'ordine pubblico materiale».

<sup>40</sup> Cfr. L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Novissimo digesto Italiano*, 132 ss.

l'ordine pubblico coincide con la tranquillità pubblica e con ordine legale su cui si basa la civile convivenza).

La giurisprudenza e la dottrina maggioritaria oggi sono concordi nell'ammettere la doppia dimensione dell'ordine pubblico: quest'ultimo, cioè, verrebbe a coincidere ad un tempo con l'ordine materiale (o esteriore) e con il “*bon ordre moral*” (o “*moralité publique*”). Come è stato abilmente sostenuto, in questi ordinamenti «a parole si potrà anche dire che il limite dell'ordine pubblico è solo materiale: di fatto esso sarà “materiale” nel senso e per ciò che vorranno le disposizioni legislative ispirate ai principi politici imperanti. Sarà (...) un limite “giuridicamente o politicamente materiale”»<sup>41</sup>.

Al netto delle diverse interpretazioni dell'ordine pubblico sopra accennate, rimane un problema di fondo: l'ordine pubblico è un principio, un interesse generale dell'ordinamento, un concetto indeterminato ovvero storicamente variabile? Nessuna di queste definizioni riesce ad essere pienamente soddisfacente. Probabilmente, il sintagma che meglio sembra rispondere alle diverse possibili “anime” dell'ordine pubblico è quello di paradigma; un paradigma di governo attraverso il quale gestire il rispetto dell'ordinamento.

## ***2. Le tutele costituzionali***

Si è già accennato al tentativo di ricostruire le vicende dell'ordine pubblico come paradigmi governativi, ossia al tentativo di argomentare una ricostruzione dell'ordine pubblico come “valvola di sistema” volta a far “sfiatare” le potenziali bolle di disordine.

Ponendosi in questa prospettiva, bisogna chiedersi cosa fa “saltare” questa valvola, cosa determina la scelta fra una chiusura molto stretta di quest'ultima (che si riscontra nell'accezione ideale dell'ordine pubblico) ed una meno serrata (che si associa alla declinazione materiale dell'ordine pubblico).

Per svolgere un'analisi critica che provi a rispondere a simili interrogativi in relazione all'oggetto dell'indagine prima individuato<sup>42</sup>, è necessario analizzare l'altro elemento che viene in gioco in questa relazione: i diritti di libertà. Diritti che, intesi come limite del potere, sono i “litisconsorti” necessari in un'indagine sull'ordine pubblico, strumento paradigmatico di esercizio del potere o, con altre e più chiare parole, «variabile istituzionale da cui dipende il suo [della libertà] trattamento»<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> A. PACE, *op. ult. cit.*, 115-116.

<sup>42</sup> Già è stato anticipato l'intento di limitare lo studio del concetto di ordine pubblico non solo alla nozione giuridica di quest'ultimo, ma, in specie, ponendosi in un'ottica costituzionalistica, alle libertà e ai diritti fondamentali della persona.

<sup>43</sup> Espressione traslata dalle riflessioni di G. AMATO, *Libertà (dir. cost.)*, in *Enc. del Dir.*, XXIV, Milano 1974, 277 relative, in realtà, ad un discorso più ampio sulla libertà, e sulla libertà negativa in specie, in cui l'Autore continua affermando che non sia possibile parlare della libertà «in modo significativo senza considerare l'assetto complessivo dei poteri capace di restringerla o di tutelarla, il rapporto tra questi e le classi sociali e la distribuzione che tutto ciò determina, in seno alla società, non solo della libertà negativa, ma anche delle diverse forme in cui si articola la stessa libertà positiva».

L'interpretare le libertà come desiderio di un nuovo assetto del potere, e quindi come aspirazione a mutare uno dei paradigmi con cui esso si manifesta e si tutela, e cioè l'ordine pubblico, rende chiaro il legame fra quest'ultimo e i diritti di libertà e spiega la necessità di analizzare parallelamente le dottrine e la giurisprudenza che hanno segnato l'evoluzione di entrambi i termini della dicotomia in questione.

Ne segue la necessità di analizzare gli articoli della Costituzione che risultano maggiormente coinvolti nelle vicende dell'ordine pubblico e che, quindi, si dimostrano – tramite le ricostruzioni della relativa dottrina e della giurisprudenza in materia – elementi utili nell'indicare le tracce dell'evoluzione dell'ordine pubblico nel nostro ordinamento.

In questa prospettiva, gli articoli della Costituzione che rilevano sono l'art. 13, l'art. 16, l'art. 17 e l'art. 21: nessuno di questi articoli contempla un esplicito riferimento alla nozione in esame, ma ciascuno di essi presenta dei richiami alle componenti tradizionali di questa<sup>44</sup>; così ritroviamo la sanità e la sicurezza come limiti all'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno (art. 16), la sicurezza e l'incolumità pubblica come limite alla libertà di riunione (art. 17) e il buon costume come limite alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21).

All'interno e nel rispetto degli equilibri di un ordinamento democratico e pluralista, i diversi gradi di apertura della “valvola” ordine pubblico – come la sicurezza, la tranquillità e l'incolumità pubblica, il buon costume, e forse anche alcune componenti ideali di questa nozione – sono concetti elastici che dovrebbero permettere al potere pubblico di costruire e modulare la propria tolleranza al disordine, al conflitto, considerandolo legittimo fino a quando non assume le dimensioni estreme della minaccia concreta ed attuale all'esistenza stessa della maggioranza e/o dell'assetto dei poteri in quel momento vigente.

Dovrebbero, insomma, contribuire alla definizione di un paradigma governativo in cui l'ordine pubblico si concretizza e opera come limite solo in *extrema ratio*. Il problema è che si rileva una tendenza pressoché costante ad anticipare la soglia di questa *extrema ratio* fino a ricomprendere anche minacce assolutamente prive dei caratteri della attualità e concretezza e che, piuttosto, sembrerebbero viaggiare sui binari – legittimi – della potenzialità.

La conseguenza è il venir meno della difesa del conflitto fino a disconoscerne la legittimazione, caratteristica essenziale delle democrazie costituzionali<sup>45</sup>.

In effetti, ciò che si osserva guardando l'evoluzione all'interno dell'ordinamento delle libertà sopra menzionate, è un progressivo restringersi della loro garanzia, attuato tramite una nuova lettura in senso immateriale della sicurezza che, da componente materiale dell'ordine pubblico diviene grimaldello per una interpretazione in senso ideale di tale nozione. Solo a titolo di esempio, si pensi (per quanto riguarda l'art. 13 Cost.) all'inasprirsi delle misure di prevenzione o all'introduzione di misure come il

---

<sup>44</sup> Ad esclusione dell'art. 13. Tuttavia, non si può non riconoscere il peso specifico che le diverse interpretazioni dell'ordine pubblico e le conseguenti scelte legislative in materia esercitano su questo articolo e sulla interpretazione (restrittiva o meno) della libertà personale.

<sup>45</sup> Per un approfondito studio di queste tematiche, cfr. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari 2010, 404, il quale, in conclusione del suo lavoro, afferma che «non c'è democrazia senza conflitto».

DASPO (sportivo ed urbano); alla gestione del fenomeno migratorio, le cui misure presentano degli aspetti quantomeno problematici in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno (art. 16); o, ancora, (in relazione all'art. 17) alla recente introduzione del reato di blocco stradale, destinato a colpire i promotori e i partecipanti a manifestazioni e cortei; e, infine, (relativamente all'art. 21) alla propensione verso una accezione immateriale del limite dell'ordine pubblico nella configurazione di reati di opinione<sup>46</sup>.

È interessante osservare anche la giurisprudenza costituzionale in materia che, nel suo andamento altalenante, non sembra fornire la direzione giusta fra le tante indicate dalle contrastanti interpretazioni dottrinali.

In particolare, in relazione all'art. 13 Cost. sono interessanti ai nostri fini le sentenze relative alle misure di prevenzione, istituto che contribuisce notevolmente alla formazione di un sistema repressivo basato su esigenze di ordine pubblico. Con le sentenze n. 23/1964 e n. 68/1964<sup>47</sup>, la Consulta ha ravvisato «il fondamento di tali misure nel principio secondo cui l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire: sistema che corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16 e 17 della Costituzione»<sup>48</sup>. Individuato in questo il fine delle misure preventive, ne deriva, come sottolineato dalla Corte, che l'adozione di esse possa essere legata non al concreto verificarsi di fatti, ma ad un complesso di comportamenti che costituiscono una condotta assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale. Non solo: le basi di questo “impianto” di sicurezza all'insegna della prevenzione vengono rinvenute, oltre che negli articoli 16 e 17, anche nell'articolo 13 cost., partecipante, quindi, nella interpretazione e nell'operatività dell'ordine pubblico, quantomeno nel suo atteggiarsi come «ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali».

Particolarmente interessante risulta un passaggio della decisione in esame in cui appare chiara quella sfumatura in base alla quale si legano due componenti dell'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e il buon costume, determinando una commistione fra l'ordine pubblico materiale e l'ordine pubblico immateriale. Ci si riferisce al passaggio in cui si ritiene che non sia caratterizzato da indeterminatezza assoluta il richiamo al buon costume ed alla morale pubblica effettuato dal n. 5 dell'art.1 della l. n. 1423 del 1956<sup>49</sup>, «essendo ben chiaro che la disposizione si riferisce a quei comportamenti abituali che offendono quelle norme del costume, proprie della comunità, la cui

---

<sup>46</sup> Come emerge da alcuni casi di cronaca. Si pensi alla vicenda dei 4 operai Fiat, licenziati per aver inscenato un finto funerale dell'amministratore delegato Sergio Marchionne, o al caso dello scrittore Erri De Luca, processato con l'accusa di istigazione a delinquere per alcune sue esternazioni in merito alla questione Tav, di cui si parlerà più approfonditamente in seguito (cfr. par. 2.1. nota 81).

<sup>47</sup> Si tratta delle questioni di costituzionalità sollevate in relazione alla legge n. 1423 del 1956 concernente misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità.

<sup>48</sup> Sent. n. 23 del 1964, punto 3 del *Considerato in diritto*, in cui si riafferma quanto già sostenuto nella sent. n. 27 del 1959 nel *Considerato in diritto*.

<sup>49</sup> In base al quale possono essere diffidati dal questore “coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume”.

violazione costituisce un indice di pericolosità sociale, indipendentemente dal carattere delittuoso o non dei singoli fatti in cui essi si concretano»<sup>50</sup>.

È indicativa delle tendenze evidenziate precedentemente anche la giurisprudenza relativa alla libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.), diritto le cui limitazioni, stando al dettato costituzionale, dovrebbero essere stabilite dalla legge in via generale solo per motivi di tutela della sanità e della sicurezza pubblica, con l'espressa esclusione di restrizioni per motivi politici.

I problemi, però, sorgono proprio intorno all'individuazione del contenuto, dell'ampiezza di tali motivi, oggetto di differenti letture che hanno contribuito notevolmente all'individuazione dei nuovi confini dell'ordine pubblico e alla declinazione in senso ideale delle sue componenti.

Per quanto attiene la sanità, essa è da considerare come salute fisica e psichica dei cittadini e comprende interventi relativi all'incolumità di questi ultimi (in considerazione degli ampi confini dell'art. 32 Cost.)<sup>51</sup>. La sicurezza, invece, pone questioni decisamente più problematiche.

La Corte costituzionale ha talvolta esteso la nozione della sicurezza a tutte le situazioni in cui i cittadini possono svolgere pacificamente le loro libertà costituzionalmente garantite «senza essere minacciati da offese alla propria personalità fisica o morale», venendo dunque a coincidere con «l'ordinato vivere civile»<sup>52</sup>. Riecheggia in queste parole una visione ideale dell'ordine pubblico, confermata dalle ulteriori specificazioni per cui la sicurezza sarebbe minacciata da «manifestazioni di insofferenza esteriore o di ribellione ai precetti legislativi ed a legittimi ordini della pubblica amministrazione» ed anche da manifestazioni immorali, capaci di creare situazioni ambientali favorevoli allo sviluppo della delinquenza. La sicurezza verrebbe, in questo modo, a comprendere «i concetti di ordine, sicurezza pubblica e pubblica moralità»<sup>53</sup>.

La libertà di riunione è garantita ai cittadini (ex art. 17 Cost.) alla sola condizione che venga esercitata “pacificamente e senza armi”, senza la necessità dell'autorizzazione o del consenso da parte della pubblica autorità<sup>54</sup>. L'ultimo periodo del terzo comma, infine, stabilisce che le riunioni in luogo pubblico possono essere vietate solo per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica.

La locuzione che determina il limite del diritto in esame, “pacificamente e senza armi”, è stata interpretata come una perifrasi con cui si è voluto evocare il limite

---

<sup>50</sup> Sent. n. 23 del 1964, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>51</sup> In questo senso, U. DE SIERVO, *Circolazione, emigrazione, soggiorno (libertà di)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, III, Torino 1989, 78; P. BARILE, *La libertà nella Costituzione*, Padova 1966, 40.

<sup>52</sup> Sent. n. 2 del 1956 (espressione ripresa anche dall'ordinanza n. 161 del 1980).

<sup>53</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione (libertà di)*, 20; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano 1985, 208. Critica la sentenza in questione P. BARILE (*op. ult. cit.*, 174), secondo il quale «una corretta decisione avrebbe dovuto cancellare dall'ordinamento il motivo della “pubblica moralità” proprio sulla base del ragionamento secondo cui o la moralità “ridonda” in sicurezza e allora rientra nel limite costituzionale; o non vi rientra, e allora non può paralizzare le libertà in esame».

<sup>54</sup> Il secondo ed il terzo comma dell'articolo 17 Cost., infatti, parlano di semplice “preavviso” e ne prescrivono l'obbligatorietà solo per le riunioni in luogo pubblico, e non, invece, per quelle private o in luogo aperto al pubblico. L'autorizzazione è recessiva, prevale il *favor* costituzionale verso la libertà in esame.

dell'ordine e della sicurezza pubblica<sup>55</sup>:considerando il carattere aleatorio di tale locuzione e il fatto che la riunione è spesso lo strumento tramite cui si esercita il diritto di manifestare il proprio pensiero, è alto il rischio che la tutela dell'ordine materiale (assenza di violenza e di comportamenti pericolosi) tracimi nel più vago ordine ideale, tutelando lo *status quo* politico-sociale.

In teoria, tale rischio non dovrebbe palesarsi, dal momento che, come sottolineato da una parte della dottrina<sup>56</sup>, i requisiti della pacificità e dell'assenza di armi richiesti dall'art. 17, anche se potenzialmente possono richiamare il concetto di ordine pubblico, sono stati posti come limite alla libertà di riunione, e non alla libertà di manifestazione del pensiero.

In questo senso, l'eventuale pericolo per l'ordine pubblico prospettato nell'articolo in esame, deve dipendere esclusivamente dalla compresenza fisica di un gruppo di persone e non dall'espressione del pensiero di queste. La confusione sul punto deriva, probabilmente, dalla vigenza nel nostro ordinamento di disposizioni che, in effetti, autorizzano lo scioglimento o il divieto di una riunione considerata pericolosa per l'ordine pubblico sulla base del contenuto della manifestazione stessa e non semplicemente per le modalità di svolgimento della stessa. Si pensi, ad esempio, agli artt. 654 e 655 del c.p. o all'art. 20 del T.u.l.p.s.<sup>57</sup> che, prestandosi ad un ampio spettro di interpretazioni, sono stati definiti da alcuni<sup>58</sup> come «sicuramente incostituzional[i] (...) in quanto la norma è destinata a colpire opinioni politiche».

La Corte costituzionale, però, è intervenuta sul punto e, con la sentenza n. 15 del 1973, ha affermato che «atteggiamento sedizioso penalmente rilevante è soltanto quello che implica ribellione, ostilità, eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e che risulti in concreto idoneo a produrre un evento dannoso per l'ordine pubblico»<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova 1992, 313. Anche se, in realtà, vi è una differente sfumatura di significato fra i due termini. In effetti, l'assenza di pacificità si concretizza in un disordine in atto (e non meramente potenziale) che sia tale da determinare un turbamento dell'ordine pubblico materiale, disturbando e allarmando i terzi non partecipanti (come notano A. PACE, *Art. 17*, cit., p. 157 ss.; P. BARILE, *op. ult. cit.*, 183) e generando il fondato pericolo che il suo svolgimento possa provocare danni a persone o cose (M.P.C. TRIPALDI, *L'ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di P. Barile*, Padova 2003, 827). L'identificazione precisa del concetto di "pacificità" rimane comunque complicata da delineare e può prestarsi a varie interpretazioni, ampliando il margine di apprezzamento in capo alle autorità di pubblica sicurezza. La presenza di armi, invece, rappresenta una causa eventuale di disordine prevista esplicitamente dalla Costituzione, data l'alta percentuale di pericolosità che la caratterizza, e deve basarsi sul sospetto di una comune volontà offensiva dei partecipanti (A. PACE, *Art. 17*, cit., 160; G. TARLI BARBIERI, *Art. 17*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino 2006, 391).

<sup>56</sup> Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, cit., 313.

<sup>57</sup> Con l'art. 654 del c.p. si sanziona "chiunque in una riunione che non sia da considerare privata (...) compie manifestazioni o emette grida sediziose"; ad esso si collega l'aleatoria disposizione dell'art. 20 T.u.l.p.s. in base alla quale un assembramento o una riunione pubblica o aperta al pubblico possono essere sciolti quando in essi avvengano "manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità, o che comunque possano mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini". Con l'art. 655 c.p., invece, viene punito penalmente chiunque faccia parte di una radunata sediziosa di dieci o più persone.

<sup>58</sup> P. BARILE, *op. ult. cit.*, 184; dubbi di costituzionalità condivisi anche da G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, e da F. GAMBINI, *Art. 17*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova 2008, 138.

<sup>59</sup> Sent. n. 15/1973, punto 2 del *Considerato in diritto*.

Non manca, però, chi, nonostante la pronuncia della Corte, continua a ritenere ancora sussistenti i dubbi di costituzionalità di tali disposizioni, sottolineandone il permanere del carattere aleatorio e generico<sup>60</sup>.

Desta ulteriori dubbi di costituzionalità l'art. 18, IV co., del T.u.l.p.s., con il quale si prevede la possibilità per il questore di impedire lo svolgersi di una riunione per omesso avviso o per ragioni di moralità o di sanità pubblica: tali disposizioni determinano un forte rischio di apertura verso una dimensione ideale dell'ordine pubblico. Rischio che sembra acuirsi in seguito al tenore di alcune pronunce della Corte costituzionale, come ad esempio, quello della sent. n. 237 del 1975, in cui la Consulta ammette limitazioni anche per esigenze di prevenzione e di sicurezza sociale e di giustizia. Limiti che «appaiono, nella loro genericità, assai pericolosi e quindi di dubbia ammissibilità»<sup>61</sup>.

### ***2.1. L'ordine pubblico e la libertà di manifestazione del pensiero: problematiche incursioni nell'art. 21 Cost.***

La libera circolazione delle idee è elemento essenziale per il funzionamento democratico di un ordinamento: come affermato dalla Corte costituzionale, tale libertà rappresenta la «pietra angolare dell'ordine democratico»<sup>62</sup>. La libertà di manifestazione del pensiero viene collocata «non solo fra i valori *fondamentali* (nel senso di importanti al massimo grado) *nell'*ordinamento, ma anche tra quelli che *dell'*ordinamento sono *fondanti*»<sup>63</sup>.

Per questi motivi occorre soffermarsi maggiormente sul problematico rapporto fra il limite dell'ordine pubblico e la garanzia della libertà in esame così come stabilita dall'art. 21 Cost. Occorre premettere che, nonostante il solo limite esplicito previsto dalla carta costituzionale sia quello del buon costume, spesso è stata riconosciuta anche l'operatività dell'ordine pubblico come limite all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero.

In effetti, a fronte di pronunce in cui la Consulta afferma che di fronte a tale libertà non c'è pubblico interesse che possa giustificare limitazioni che non siano consentite dalla stessa carta costituzionale, ve ne sono altre che si collocano in opposta direzione. In teoria, nel rispetto della rigidità della Costituzione, la regola per individuare i limiti alle libertà costituzionalmente tutelate dovrebbe essere quella in base alla quale si considerano limiti logici di ciascuna libertà solo quelli consustanziali allo

---

<sup>60</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 181.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Sent. n. 84 del 1969, punto 5 del *Considerato in diritto*. Sulla stessa linea, la sent. n. 9 del 1965 (in cui la Corte afferma che la libertà di pensiero è «tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione una di quelle (...) che meglio caratterizzano il regime vigente dello Stato»); la sent. n. 172 del 1972 in cui la libertà di manifestazione del pensiero viene definita «fondamento della democrazia»; ed ancora, la sent. n. 1 del 1981, in cui la libertà in esame viene definita «cardine del regime di democrazia».

<sup>63</sup> Così M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. Dir.*, n. 4/1989, 606. L'autore inoltre definisce come una «corrispondenza biunivoca» il legame fra la libertà di manifestazione del pensiero e la democrazia, *ibidem*.



stesso concetto di libertà, ovvero solo quelli che si ricavano dalla norma che pone la libertà<sup>64</sup>. Secondo una parte della dottrina, proprio in considerazione del fatto che tramite la libertà di pensiero si esprime e si tutela la democrazia, la libertà in questione dovrebbe essere legittimamente limitata solo da un altro valore costituzionale. Ad ogni modo, dato il ruolo essenziale che, in un ordinamento come il nostro, il pluralismo ed il dissenso dovrebbero svolgere<sup>65</sup>, bisognerebbe essere particolarmente attenti nell'apposizione di limiti all'esercizio della libertà di cui all'art. 21 cost.

Impostazione, quest'ultima, che, però, non è stata sempre seguita dalla giurisprudenza costituzionale che, in materia di limiti alla libertà di manifestazione del pensiero, si rivela ondivaga ed incerta.

In effetti, la Consulta in alcune pronunce afferma che il concetto di limite è insito in quello di diritto<sup>66</sup> nell'ottica di garantire un'ordinata convivenza civile; in altre, invece, individua il fondamento di tali limiti in «precetti e principi costituzionali»<sup>67</sup>; in altre ancora, si appella a limiti non previsti dalla Costituzione, ma considerati egualmente «interessi costituzionalmente garantiti» come, ad esempio, «la sicurezza dello Stato, riferita alla tutela dell'esistenza, dell'integrità, della unità, dell'indipendenza, della pace e della difesa militare e civile; l'ordine pubblico, inteso nel senso di ordine legale, su cui poggia la civile convivenza; la morale»<sup>68</sup>.

La Corte in questo modo fa assurgere l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica a beni protetti costituzionalmente e, nell'apparente rispetto della regola generale sopra accennata, pone le basi per la legittimazione di importanti limitazioni della libertà in esame per motivi che eccedono i confini (per dire il vero, molto labili) del “buon costume”, unico limite esplicitamente previsto in Costituzione, aprendo le porte al limite dell'ordine pubblico<sup>69</sup> e della pubblica sicurezza (nella sua accezione lata e immateriale)<sup>70</sup>, sorpassando, dunque, la necessità di rintracciare solo in altre norme costituzionali i limiti legittimamente applicabili alla libertà in esame<sup>71</sup>.

La Corte, inoltre, nel tentativo di delineare con maggiore determinatezza i limiti alla libertà di manifestazione del pensiero, ha provato a qualificare l'ordine pubblico o scomponendolo nelle sue componenti materiali – comunque pericolosamente inclini a

---

<sup>64</sup> Cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, 457.

<sup>65</sup> Cfr. C. FIORE, *I reati di opinione*, Padova 1972, 160, secondo il quale l'esercizio della libertà è tale «soprattutto quando è uso “antagonistico” della libertà: quando si dirige, cioè, contro l'universo dei valori costituiti, che è poi l'universo del potere».

<sup>66</sup> Cfr. sent. n. 1 del 1956.

<sup>67</sup> Sent. n. 9 del 1965, punto 3 del Considerato in diritto; nello stesso senso sentt. n. 18/1966, n. 11/1968 e n. 120/1968.

<sup>68</sup> Si veda la sent. n. 25 del 1965. Echi di tale pronuncia si possono ritrovare nella sent. n. 65 del 1970 in cui insieme ai limiti derivanti da beni di rilievo costituzionale, si menziona «l'esigenza di prevenire e far cessare turbamenti della sicurezza pubblica, la cui tutela costituisce una finalità immanente del sistema».

<sup>69</sup> Si vedano le sentenze nn. 120 del 1957; 19 del 1962; 25 del 1965; 87 del 1966; 199 del 1972; 15 del 1973; 210 del 1976; 138 del 1985.

<sup>70</sup> Cfr. le sentenze n. 1 del 1956; 65 del 1970 e n. 25 del 1965, in cui si richiama il limite della sicurezza dello Stato, declinata come «tutela della esistenza, della integrità, dell'unità, della indipendenza, della pace e della difesa militare e civile dello Stato».

<sup>71</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., 611, 612; V. CRISAFULLI, *In tema di limiti alla cronaca giudiziaria*, in *Giur. cost.*, 1965, 249.

derive ideali –, come la tranquillità, la quiete pubblica, l'ordine economico, oppure distinguendo l'ordine pubblico tipico degli ordinamenti autoritari da quello caratterizzante gli ordinamenti democratici e legalitari<sup>72</sup>. Seguendo la prima strada, com'è stato evidenziato<sup>73</sup>, si giunge ad elevare l'ordine pubblico al grado di “supervalore costituzionale”, poiché diviene una clausola capace di prevalere sulla garanzia prevista espressamente dall'art. 21 Cost. Con la seconda, invece, si arriva al paradosso di porre l'ordine pubblico come limite generale di tutti i diritti costituzionalmente garantiti in un ordinamento democratico in cui l'ordine pubblico in quanto tale non potrebbe giustificare limiti alla libertà di manifestazione del pensiero<sup>74</sup>.

Bisogna osservare che la Corte non è stata rigorosa quanto avrebbe dovuto nell'individuare i beni o interessi costituzionalmente protetti e, quindi, idonei a limitare la libertà in esame. E così si è ritenuto legittimo limitare la libertà di manifestazione del pensiero per tutelare la «tranquillità pubblica»<sup>75</sup> o «il prestigio» del governo e delle Forze armate<sup>76</sup>, ovvero per degli interessi che non sembrano immediatamente di rilievo costituzionale e che, ad ogni modo, dovrebbero essere cedevoli rispetto alla tutela della libertà di manifestazione del pensiero<sup>77</sup>. Di più. La Corte, sposando una linea interpretativa restrittiva ed autoritaria, è giunta ad identificare l'ordine pubblico con l'ordine istituzionale del regime vigente<sup>78</sup>; in alcune sentenze ha elevato il bene dell'ordine pubblico a «patrimonio dell'intera collettività»<sup>79</sup>, considerando, di conseguenza, l'ordine pubblico come un bene direttamente garantito dalla Costituzione e, quindi, capace di imporsi sulla libertà di manifestazione del pensiero. In questo modo, però, si arriverebbe nuovamente ad attribuire all'ordine pubblico un supervalore costituzionale, “ruolo” assolutamente nocivo per la salute di un ordinamento democratico. Il problema è che la Corte quando definisce l'ordine pubblico come un

---

<sup>72</sup> Cfr. sent. n. 19 del 1962; sent. n. 199 del 1972; sent. n. 210 del 1976.

<sup>73</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari 2016, 78.

<sup>74</sup> C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*, in *Giur. cost.*, 1962.

<sup>75</sup> Cfr. sent. n. 120 del 1957, con cui si respinge la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 654 del c.p. affermando che: «è da escludere che con la enunciazione del diritto di libera manifestazione del pensiero la Costituzione abbia consentito attività le quali turbino la tranquillità pubblica (...). Le ipotesi in esso previste – grida e manifestazioni sediziose – (...) implicano sempre eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e pericolo per l'ordine pubblico: come tali, restano al di fuori della nozione e della concreta estrinsecazione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, con lo scritto e con ogni altro mezzo di diffusione». Pronuncia che conferma quanto già enunciato nella sent. n. 1 del 1956, con la quale si esclude che «con la enunciazione del diritto di libera manifestazione del pensiero la Costituzione abbia consentite attività le quali turbino la tranquillità pubblica, ovvero abbia sottratta alla polizia di sicurezza la funzione di prevenzione dei reati».

<sup>76</sup> Si veda la sent. n. 20 del 1974 con cui la Corte respinge la questione di costituzionalità relativa al reato di vilipendio (art. 290 c.p.) annoverando fra i beni costituzionalmente rilevanti il prestigio del Governo, dell'Ordine giudiziario e delle Forze Armate data l'essenzialità dei compiti loro affidati e, dunque, considerando tali beni preminenti rispetto all'esercizio della libera manifestazione del pensiero. Questo perché, a parere della Consulta, il rischio insito nel vilipendio sarebbe quello di «indurre i destinatari della manifestazione (...) al disprezzo delle istituzioni o addirittura ad *ingiustificate disobbedienze*. Ciò con evidente e *inaccettabile turbativa dell'ordinamento politico-sociale*, quale è previsto e disciplinato dalla Costituzione vigente» (corsivo aggiunto).

<sup>77</sup> Come sostiene G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., 80.

<sup>78</sup> P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 127.

<sup>79</sup> Cfr. sent. n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto*.

limite insuperabile alla tutela delle libertà, in quanto bene ugualmente garantito dalla Costituzione, imposta la questione in modo equivoco, dal momento che mette a confronto «entità fra loro incommensurabili (“diritti” e “beni”, “limiti” e “beni”) senza accorgersi che il problema si pone correttamente solo in termini di ampiezza dei diritti costituzionalmente garantiti, e quindi di limiti ai diritti, limiti che non possono ricavarsi da astratte entità, come “i beni garantiti dalla costituzione”, ma da precise norme giuridiche costituzionali»<sup>80</sup>.

Lo svilupparsi di tali tendenze<sup>81</sup> non è sfuggito ad una parte della dottrina alla quale è sembrata criticabile quella giurisprudenza della Corte con cui, per poter

---

<sup>80</sup> Così P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 129; ID., *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, 479.

<sup>81</sup> Si deve osservare che si trovano echi di tale tendenza oltre che nella politica legislativa dell'emergenza, anche nella giurisprudenza ordinaria che appare ispirata ad un'«etica dell'obbedienza» (C. FIORE, *op. cit.*, 70) e che spesso, punendo anche semplici manifestazioni di critica, arriva a vietare ogni forma di dissenso e di critica dei poteri politici o economici. In particolare, si pensi al *symbolic speech*, ossia quelle parole o rappresentazioni simboliche che evocano provocatoriamente una data situazione e che, spesso, vengono sanzionate anticipando la soglia della punibilità ben prima del manifestarsi di un pericolo concreto e attuale. Si pensi, ad esempio, al caso riguardante gli operai della FIAT di Pomigliano o a quello relativo alle opinioni espresse dall'autore Erri De Luca in merito alla TAV. Nel primo caso, cinque operai della FIAT (oggi FCA) furono licenziati per aver inscenato il suicidio dell'a.d. Sergio Marchionne in seguito al reale suicidio di tre loro colleghi, gesto disperato causato dalle scelte di politica lavorativa dell'azienda che li esponeva da anni ad una situazione di precarietà non più da loro sostenibile. La Corte d'appello aveva ritenuto legittima la protesta ed imposto alla FCA, conseguentemente, di reintegrare nel posto di lavoro gli operai colpiti da licenziamento disciplinare considerando legittimo l'esercizio di critica manifestato dai lavoratori. La Cassazione, però, con la sent. 14527 del 2018 ha accolto il ricorso presentato dalla FCA contro la sentenza d'appello affermando che «le modalità espressive della critica manifestata dai lavoratori hanno (...) travalicato i limiti di rispetto della *democratica convivenza civile*, mediante offese gratuite, spostando una dialettica sindacale anche aspra ma riconducibile ad una fisiologica contrapposizione tra lavoratori e datori di lavoro, su un piano di non ritorno che evoca uno scenario violento e sanguinario, fine a se stesso, senza alcun interesse al confronto con la controparte, annichilita nella propria dignità di contraddittore». La Cassazione ha fatto ricorso al concetto di “continenza” sostenendo che la protesta in questione avrebbe esorbitato «i limiti della continenza formale attribuendo all'amministratore delegato qualità riprovevoli e moralmente disonorevoli (...) travalicando, dunque, il limite della tutela della persona umana richiesto dall'art. 2 della Costituzione». I giudici specificavano, poi, che l'esorbitanza dai limiti della continenza aveva determinato la carenza di quel «*minimo canone etico*» che deve essere alla base del rapporto fiduciario fra lavoratori e datore di lavoro, e che coincide con «*quei doveri fondamentali che si concretano in obblighi di condotta per il rispetto dei canoni dell'ordinaria convivenza civile*»<sup>81</sup>.

In sintesi, nel bilanciamento fra la libertà di manifestazione del pensiero e l'esercizio dell'attività economica aziendale (di cui i licenziamenti sono espressione) è stato considerato prevalente il secondo sulla base di un pericolo per la “democratica convivenza civile” che le cruento modalità di protesta scelte dagli operai avrebbe causato<sup>81</sup>.

Nel secondo caso, invece, l'autore Erri De Luca è stato processato per alcune dichiarazioni rilasciate al sito web *Huffington Post* in cui sosteneva il sabotaggio del cantiere della Tav, il treno alta velocità fra Torino e Lione, attuato tramite il taglio delle reti di recinzione del cantiere. Simili affermazioni hanno determinato la sua incriminazione per avere «con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, pubblicamente istigato a commettere più delitti e contravvenzioni ai danni della società L.T.F. s.a.s. e del cantiere TAV LTF in località la Maddalena di Chiomonte», quindi per i reati di cui agli artt. 81 cpv., 414, co. 1, nn. 1), 2), e co. 2, c.p. Dall'accusa vengono inoltre citati fra i delitti e le contravvenzioni oggetto di istigazione l'art. 635, co.2 c.p. (danneggiamento aggravato) e l'art. 19, co. 2, della l. n. 183 del 2011 (sulle aree di interesse strategico nazionale), in relazione all'art. 682 c.p. (ingresso arbitrario in luoghi in cui l'accesso è vietato nell'interesse militare dello Stato)<sup>81</sup>. Anche ammettendo che ci sia un collegamento diretto fra le parole dell'autore e le azioni portate avanti dai manifestanti NoTav, bisogna sottolineare che il taglio delle reti è un atto simbolico volto ad esprimere con forza la contrarietà ad un'opera considerata

salvaguardare alcuni dei c.d. “reati di opinione”, si è fatto appello alla nozione di ordine pubblico e, specificamente, ad una interpretazione ampia di quest’ultimo, assimilato alla pacifica convivenza sociale<sup>82</sup>.

Come è stato evidenziato<sup>83</sup>, si possano ritrovare delle costanti nella giurisprudenza costituzionale relativa ai reati di opinione: da un lato, l’assunto del legame fra la finalità perseguita dalle norme in questione e la salvaguardia di qualsiasi tipo di regime (si sposa la tesi della “continuità” convertendo l’ordine pubblico fascista in ordine costituzionale)<sup>84</sup>; dall’altro, la tendenza a limitare in via interpretativa l’eccessiva ampiezza e ambiguità delle fattispecie previste dal codice penale. In quest’ottica, la Consulta ha recepito il limite dell’ordine pubblico sotto forma di ordine legale o di ordine costituzionale democratico spesso facendo riferimento a beni considerati costituzionalmente protetti come la pubblica tranquillità, il metodo democratico, il prestigio delle istituzioni, la difesa della Patria, l’ordine economico<sup>85</sup>.

Bisogna precisare che la Corte in alcune sue pronunce aventi ad oggetto i reati di opinione ha legato il rischio per l’ordine pubblico alla sussistenza di un pericolo concreto ed effettivo (non solo generico e presunto) che si concretizzi, cioè, in un comportamento effettivamente idoneo a istigare la commissione di delitti<sup>86</sup>. In generale, la Corte si riserva di valutare di volta in volta se in concreto la condotta incriminata sia sufficientemente grave da giustificare la sanzione penale e quindi la restrizione della libertà di pensiero, ricorrendo, dunque, ad un’impostazione basata sulla efficacia della manifestazione, sulla sua idoneità a istigare i destinatari alla disobbedienza. Solo in

---

inutile e dannosa e la cui realizzazione è stata percepita dagli abitanti della Val Susa come imposta *manu militari*.

Nel bilanciamento, dunque, venivano in rilievo la libertà di manifestazione del pensiero e la tutela della proprietà privata, tramite la declinazione dell’ordine pubblico come clausola volta alla tutela delle aree di interesse strategico dello Stato. Categoria, quest’ultima, dai confini assolutamente aleatori, particolarmente incline a “prestare il fianco” ad interessi economici non solo dello Stato, ma anche di grandi società multinazionali sufficientemente forti da imporsi sui fragili equilibri finanziari statali.

<sup>82</sup> Cfr., fra le altre, la sent. n. 120 del 1957.

<sup>83</sup> Cfr. M. MANETTI, A. PACE, *Art. 21. La libertà di manifestazione del pensiero*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 2006, 250.

<sup>84</sup> V. sent. n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto* in cui, come più volte riportato, si afferma che «l’esigenza dell’ordine pubblico, per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, non è affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari, né è incompatibile con essi»; sent. n. 87 del 1966 (in particolare, punto 2 del *Considerato in diritto*) in cui, rileggendo l’ordine pubblico come ordine legale costituito, la Corte fa salvo il primo comma dell’art. 272 c.p. e dichiara l’incostituzionalità solo del secondo comma di tale articolo. In generale, è stato sottolineato (M. MANETTI, A. PACE, *Art. 21*, cit., 251) come la Corte si sia espressa con sentenze di accoglimento solo quando l’incriminazione del pensiero era evidentemente e specificatamente diretta a proteggere contenuti ideologicamente funzionali al regime fascista. Ciò si evince dall’ultima sentenza menzionata (n. 87/1966) con cui si dichiara la illegittimità del reato di propaganda antinazionale poiché tale fattispecie identifica la comunità con lo Stato autoritario; ed anche dalla sent. n. 49 del 1971 con cui viene dichiarato incostituzionale il reato di incitamento a pratiche contro la procreazione perché ispirato alla tutela della politica demografica di regime.

<sup>85</sup> Si vedano le sentt. nn. 1/1956 e 120/1957 (per la pubblica tranquillità); la sent. n. 87/1966 (per il metodo democratico); la sent. n. 20/1974 (per il prestigio delle istituzioni); la sent. n. 16/1973 (per la difesa della Patria); ed ancora la sent. n. 87/1966 (per l’ordine economico).

<sup>86</sup> Tale giurisprudenza si richiama – come nota A. CERRI, *Ordine pubblico, II) Diritto costituzionale*, cit., 7, 9 – alla dottrina del *clear and present danger* elaborata nei primi del ‘900 dalla Corte Suprema degli Stati Uniti. Si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. 71 del 1978; 87 del 1966; 65 del 1970.

questo modo, e cioè verificando l'effettività e la concretezza del pericolo per l'ordine pubblico, la Corte può impedire la trasformazione dell'ordine pubblico da interesse costituzionalmente apprezzabile a "supervalore costituzionale"<sup>87</sup>.

In alcune pronunce, però, il pericolo è stata ritenuto intrinseco alla fattispecie penale descritta dalla norma, superando, quindi, la necessaria verifica sulla sua concretizzazione: è il caso delle grida e manifestazioni sediziose (art. 654 c.p.), considerate come condotte che implicano «sempre eccitazione al sovvertimento delle istituzioni»<sup>88</sup>; o, ancora, della propaganda sovversiva, che si ritiene essere caratterizzata dalla «finalità di suscitare reazioni violente»<sup>89</sup>.

Anche qui, il giudice costituzionale si è richiamato all'ordine pubblico inteso come «bene inerente al vigente sistema costituzionale» il cui mantenimento rappresenta «una finalità immanente dello stesso sistema»<sup>90</sup>. Inoltre, la Consulta, successivamente, nel giudicare la legittimità costituzionale di alcuni «reati in largo senso politici», fra cui l'art. 414 c.p. (istigazione) e l'art. 305 c.p. (cospirazione), ha ritenuto corretto che questi siano puniti talvolta più severamente dei reati comuni, in quanto volti a proteggere «beni e valori essenziali alla pacifica convivenza associata e all'ordinato funzionamento del sistema costituzionale. Tali sono certamente l'esclusione di qualsiasi forma di violenza e di anacronistica cospirazione nella lotta politica, il rispetto delle leggi e la lealtà nei confronti delle istituzioni democratiche»<sup>91</sup>.

E ancora: è stato ritenuto legittimo limitare la libertà di manifestazione del pensiero quando questa si traduce in propaganda contro il sentimento nazionale violando l'ordine pubblico in generale e l'ordine economico in specie<sup>92</sup>; lo stesso dicasi per il reato di vilipendio delle istituzioni, legittimo in quanto volto ad incitare alla disobbedienza e alla turbativa dell'ordinamento politico-sociale<sup>93</sup>. Ma la Corte in alcune pronunce si è spinta anche oltre, ammettendo *apertis verbis* di considerare «l'ordine pubblico – inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale – (...) un *bene obiettivo*, che non è da meno della libertà di manifestazione del pensiero»<sup>94</sup>. Di più. In una successiva sentenza la Corte ha affermato che «i diritti primari e fondamentali (come il più alto, forse, quello sancito nell'art. 21 C.) debbono venire temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza», dichiarando esplicitamente «errata» la tesi prospettata dal giudice *a quo* secondo cui l'ordine pubblico dovrebbe cedere davanti a diritti costituzionalmente protetti<sup>95</sup>.

Nel trarre le conclusioni di questo breve excursus sulle tutele previste in costituzione, emergono alcune osservazioni. Pur considerando l'ordine pubblico come

---

<sup>87</sup> G. AZZARITI, *op. ult. cit.*, 82. Lo stesso A. nota, però, come tale giurisprudenza sia incerta e «ondivaga» dal momento che sono numerosi i casi in cui la Corte si è limitata ad asserire la sussistenza di un presunto pericolo per l'ordine pubblico senza valutarne l'effettività e la concretezza; a tal proposito, cfr. sent. n. 120 del 1957; sent. n. 199 del 1972; sent. n. 210 del 1976.

<sup>88</sup> Sent. n. 120 del 1957.

<sup>89</sup> Sent. n. 87 del 1966.

<sup>90</sup> Sent. n. 15 del 1973, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>91</sup> Sent. n. 142 del 1973, punto 9 del *Considerato in diritto*.

<sup>92</sup> Sent. n. 87 del 1966; sent. n. 84 del 1969.

<sup>93</sup> Sent. n. 20 del 1974, punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>94</sup> Sent. n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto* (corsivo nostro).

<sup>95</sup> Sent. n. 168 del 1971, punto 3 del *Considerato in diritto*.

un concetto di natura prettamente politica – dal momento che il suo fine coincide con quello perseguito dalle classi dominanti e che rispecchia grossomodo l’insieme delle condizioni sociali e politiche ritenute adeguate in base all’opinione maggioritaria di una data società in un dato momento storico<sup>96</sup> – alcune derive non sembrano essere tollerabili all’interno di un ordinamento democratico. Efficacemente è stato affermato che l’ordine pubblico costituisce l’insieme dei limiti politici del diritto soggettivo<sup>97</sup>; ma se non si declina tale assunto in senso democratico e pluralista, si rischia di reprimere i diritti nell’ottica di una strenua e statica difesa dell’ordine vigente. Occorrerebbe, invece, ridefinire i confini, i limiti dell’ordine pubblico in modo da proteggere le libertà e il dissenso – valore alla base del nostro ordinamento – e tutelare, di conseguenza, le opinioni che propugnano un cambiamento anche radicale dei valori economici, sociali, politici vigenti.

### ***3. L’ordine pubblico nell’epoca dell’emergenza***

In un’analisi sulle evoluzioni dell’ordine pubblico, non si può non toccare il punto nodale rappresentato dagli anni Settanta, periodo in cui la crisi politica ed economica ha portato alla nascita del paradigma emergenziale.

Se dal dopoguerra alla metà degli anni Settanta si tentò di intraprendere un processo (contrastato) di attuazione della Costituzione, dalla seconda metà di questo decennio, in seguito allo choc petrolifero del 1973 e con la conseguente crisi economica, avvenne un’inversione di tendenza: lo spazio dei diritti e delle libertà individuali doveva essere ulteriormente ridotto e, di conseguenza, le manifestazioni e gli atti politicamente motivati posti in essere fuori dalle dinamiche istituzionali, dovevano essere ricondotti ad ipotesi penali<sup>98</sup>.

E così comparvero nuovamente le ordinanze prefettizie nella gestione dell’ordine pubblico, venne emanato il d.l. 11 aprile 1974 (che allungava la carcerazione preventiva) e si ritenne necessaria la promulgazione di una legge (la c.d. legge Bartolomei del 14 ottobre 1974) sui sequestri di persona.

Sono questi i passaggi che preludono alla legislazione eccezionale immediatamente successiva, e che avrà le sue tappe principali nella legge sull’ordine pubblico del 1975 (l. n. 152/1975, c.d. legge Reale), nei decreti legge antiterrorismo n. 59/1978 e n. 625/1979 e nella legge sui pentiti del maggio 1982 (l. n. 304/1982).

Nella prima metà degli anni Settanta, dunque, l’ordine pubblico era al centro del dibattito politico, costituendo così la base “ideologica” della futura legislazione, quella che, fra il 1978 ed il 1982, decreterà la definitiva adozione dell’emergenza come metodo di governo.

---

<sup>96</sup> Cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano 1975, 122; ID., *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. dir.*, 476.

<sup>97</sup> A. LEVI, *Ordine giuridico e ordine pubblico*, in *Scritti minori di filosofia del diritto*, Padova 1957, 235 ss.

<sup>98</sup> Cfr. G. BASCHERINI, *L’emergenza e i diritti: un’ipotesi di lettura*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2003, 38.

Le leggi di “emergenza” incisero sensibilmente e, forse, in maniera definitiva sullo “Stato di diritto”<sup>99</sup>. Fu proprio in nome dell’emergenza, infatti, che vennero considerate non solo accettabili, ma necessarie, le sospensioni delle libertà sancite in Costituzione: paradigma che, successivamente, risultò funzionale all’introduzione di nuove forme di coercizione, di controllo sociale e di prevenzione e gestione delle “devianze” e degli antagonismi.

In realtà bisogna precisare che la tendenza a ridurre la politica criminale a semplice politica penale<sup>100</sup>, rinunciando quindi a muovere da basi sociologiche nell’elaborazione e nella gestione del fenomeno criminale, si affermò in Italia già dai primi anni del Novecento. Una politica penale che è stata caratterizzata, poi, dal costante ricorso, nei momenti di difficoltà e di conflitto sociale, alla rapida promulgazione di leggi eccezionali.

Successivamente, si può notare come, con l’affermarsi del paradigma emergenziale, sia stata effettuata, da parte del potere politico, un’ulteriore riduzione, passando dalla politica penale alla mera politica penale dell’ordine pubblico. Con questa espressione si intende far riferimento a quella politica volta a tutelare, non tutti gli interessi significativi di un determinato contesto sociale, ma i «gangli essenziali del potere della classe borghese (...) spesso in Italia camuffati sotto la formula dell’ordine pubblico costituzionale, ovvero (...) la tutela del c.d. *ordre dans la rue*»<sup>101</sup>. La politica penale dell’ordine pubblico risulta maggiormente funzionale alla gestione di situazioni eccezionali, potendo far leva su componenti emotive e irrazionali molto più facilmente di una politica che, al contrario, non rinuncia a muovere da un’analisi del concreto contesto sociale in cui il fenomeno si viene a produrre. La conseguenza di tali scelte è, ovviamente, il sacrificio dei diritti individuali sull’altare dell’ordine pubblico, sacrificio che, seppur giustificato come eccezionale e transitorio, storicamente ha comportato significativi riflessi sulla politica penale generale, assestandosi e diventando permanente.

La Corte costituzionale aveva subordinato la declaratoria di costituzionalità delle leggi dell’emergenza che erano state sottoposte a suo vaglio, alla provvisorietà delle loro disposizioni. Nella sent. n. 15 del 1982, la Consulta precisava che la disposizione impugnata (art. 10 del d.l. n. 625 del 1979) trovava la sua *occasio legis* nella necessità di tutelare l’ordine democratico e la sicurezza pubblica contro l’eversione e si preoccupava allo stesso tempo di specificare come l’emergenza fosse una condizione sì anomala e grave ma anche “essenzialmente temporanea”, le cui misure insolite avrebbero dovuto, quindi, perdere efficacia se protratte ingiustificatamente nel tempo.

---

<sup>99</sup> Cfr. C. BERMANI, *Il nemico interno*, Roma 2003, 327-331.

<sup>100</sup> Intendo dare alle due locuzioni il significato loro attribuito da A. Baratta e da F. Bricola: per politica penale ci si riferisce a quelle teorie che considerano come utilizzabili al fine di diminuire la criminalità, solo i mezzi propri del diritto penale. Mentre, per politica criminale, intendiamo quella dottrina che connota il diritto penale come *extrema ratio* rispetto alla politica sociale e che, quindi, considera, nell’analizzare e gestire le manifestazioni di criminalità, i rapporti fra programmazione economica e programmazione della difesa sociale. Cfr. F. BRICOLA, *Politica criminale e politica penale dell’ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)*, in *Questione criminale*, 1975, 221 ss.

<sup>101</sup> Dove per *rue* si intende il punto più eclatante di manifestazione del dissenso. Così F. BRICOLA, *op. cit.*, 224 ss.

La temporaneità della legge veniva specificamente invocata dalla Corte come condizione della provvisoria legittimità costituzionale e riconduceva, dunque, questa decisione a quelle sentenze di accertamento di illegittimità formale non seguite da dispositivo caducatorio, cui la dottrina aveva mosso diverse critiche<sup>102</sup>. A molti studiosi, infatti, non sembrava possibile ammettere che una norma incostituzionale potesse non essere dichiarata tale solo per la sua natura transitoria, come se la nostra Costituzione potesse essere derogata, per un tempo determinato o indeterminato, da un atto avente forza di legge ordinaria, purché auto-definitosi temporaneo<sup>103</sup>.

I timori di questa parte della dottrina si sono dimostrati fondati: gli indirizzi indicati dalla Corte vennero disattesi dal legislatore che, tramite proroghe giustificate con continui richiami alla necessità, ai rischi ed alle crisi sociali o politiche, ha reso perpetua l'originaria temporaneità e ha consolidato il paradigma emergenziale come metodo nelle scelte del legislatore penale.

E così, pur essendo cambiato il quadro sociale di riferimento, alcuni elementi caratterizzanti la politica penale degli anni Settanta, si ritrovano nelle emergenze degli anni Duemila. In particolare, la politica dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza degli ultimi anni è, oggi come ieri, caratterizzata da un sostanziale abbassamento della tenuta dei diritti e delle garanzie sancite dalla Costituzione in campo penale e da una dimensione meramente simbolica della disciplina dell'emergenza.

### **3.1. Le “emergenze” di oggi e il nuovo volto dell'ordine pubblico**

Da trent'anni a questa parte, in effetti, le politiche legislative di molti paesi occidentali sembrano orientate verso un paradigma emergenziale di governo, tendenza ravvisabile nell'adozione di una legislazione repressiva, caratterizzata da una forte restrizione dei diritti (degli stranieri, in particolare); legislazioni d'emergenza che presentano tendenze e sviluppi (teorici e pratici) diffusi, come, ad esempio, l'affermarsi di un diritto penale fondato su una concezione “soggettivistica” della verità processuale, un diritto cioè basato non sui fatti, ma sulla persona, la sua devianza e la sua presunta pericolosità.

Alla base di questi orientamenti si trova una rimodernata accezione del lemma “ordine pubblico” che ha trovato nella “sicurezza immateriale”<sup>104</sup> l'abito nuovo da indossare in occasione del palesarsi delle nuove emergenze. Anzi, il gioco è più sottile.

---

<sup>102</sup> Per un'analisi di questa tipologia di sentenze e delle critiche ad esse mosse si veda, fra i tanti G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 305 ss.

<sup>103</sup> Cfr. G. AZZARITI, *La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva (Rassegna critica)*, in *Giur. Cost.* 1995, 3064 ss.

<sup>104</sup> La Corte costituzionale già con alcune risalenti pronunce (sent. n. 2/1956, punto 5 del *Considerato in diritto*) ha escluso «l'interpretazione, inammissibilmente angusta, che la “sicurezza” riguardi solo l'incolumità fisica» e ha affermato che la generale sensazione di *sicurezza pubblica* si realizza quando i cittadini sono liberi nello svolgimento delle proprie lecite attività e non temono minacce fisiche o morali alla propria persona, essendo in queste circostanze operativa la garanzia dell'ordinato vivere civile, *rectius*, dell'ordine pubblico. La sicurezza qui sembrerebbe coincidere con uno stato psicologico soggettivo (come scrive A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio*



Le politiche economiche, la progressiva riduzione della spesa pubblica e i mutamenti politico-sociali avvenuti nel corso degli anni hanno determinato il consolidamento del paradigma di governo emergenziale affermatosi negli anni Settanta, ereditandone alcuni aspetti fondamentali. L'obiettivo diviene la prevenzione del conflitto<sup>105</sup>, attuato attraverso un ampliamento degli strumenti di controllo e un superamento dei meccanismi di garanzia tipici dello stato sociale: tutto ciò in attuazione di uno «stato di prevenzione», inteso come «lo stato dell'aspirazione alla massima sicurezza»<sup>106</sup>.

Le politiche legislative degli ultimi vent'anni, dunque, sono improntate ad una progressiva anticipazione della soglia di punibilità (e, dunque, di criminalizzazione), alla prevenzione del rischio ed alla presunzione di pericolosità<sup>107</sup>; vengono declinati in chiave emergenziale problemi che, in realtà, appaiono innanzitutto di carattere culturale, sociale ed economico, rispetto ai quali l'odierno sistema di diritto penale sembra offrire rimedi di assicurazione puramente simbolica. Si afferma, dunque, il diritto penale simbolico e del nemico, i cui mezzi permettono di rispondere agilmente alle richieste avanzate da quella che è stata assunta come la nuova costante emergenza: la domanda di sicurezza.

Una sicurezza che non è più traducibile in certezza dei diritti, ma, piuttosto, sembra implicare la possibilità per lo Stato di godere, nell'obiettivo di tutelare il cittadino da rischi e pericoli sociali, di una sorta di "procura in bianco" per ogni intervento sulla libertà<sup>108</sup>. Alla sicurezza declinata come sicurezza dei diritti, si contrappone dunque una sicurezza declinata come conservazione dei beni, previdenza per le situazioni future e prevenzione dei rischi.

In altre parole, si sviluppa in questi anni il passaggio dalla sicurezza dei diritti al diritto alla sicurezza<sup>109</sup>, in virtù del quale il legislatore sembra voler ridisegnare il senso ed il significato costituzionale dei diritti di libertà con esso necessariamente contrastanti. A tal proposito, in dottrina da diverse parti sono stati sollevati dubbi in merito alla traduzione in diritto del generale bisogno di sicurezza dei cittadini. Alcuni sostengono che non si possa parlare di un diritto soggettivo alla sicurezza pubblica a causa delle difficoltà strutturali che, a loro avviso, impediscono l'enucleazione di una simile

---

*giuridico*, vol. CLXV, 1965, 120 ss., dallo stesso autore ribadito anche in ID., *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, in *Diritto e Società*, n. 2/2013, 193, nota 59).

<sup>105</sup> Cfr. G. BASCHERINI, *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di lettura*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Torino 2003, 46.

<sup>106</sup> Così E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino 1998, 78.

<sup>107</sup> Per un'approfondita analisi critica sull'evoluzione del rapporto fra prevenzione e repressione anche in relazione alla legislazione in materia di migrazione, cfr. M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano 2012. L'autore analizza il rapporto fra la libertà di ingresso e soggiorno e l'ordine pubblico. Attraverso la ricostruzione dell'articolato funzionamento degli istituti di polizia degli stranieri – composto da un intreccio di misure amministrative, penali e coercitivo-amministrative che danno vita ad un «labirinto giuridico» (354) – evidenzia un legame fra la disciplina dei flussi migratori e il paradigma preventivo dello Stato monoclasse; legame costruito attraverso un allargamento dei confini dell'ordine pubblico che si espande fino a confluire nella ragion di stato (44).

<sup>108</sup> E. DENNINGER, *op. ult. cit.*, 37 ss.

<sup>109</sup> Per un'analisi critica di questo passaggio, si veda 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.

situazione giuridica soggettiva, non potendosi qualificare né come un diritto ad estendere arbitrariamente le proprie ragioni al di là dei limiti consentiti dall'autodifesa (artt. 392 s. c.p.), né come un diritto a prestazioni positive da parte della polizia o dei carabinieri a semplice richiesta del cittadino<sup>110</sup>. Altri, invece, pur giungendo alla stessa conclusione dell'impossibilità della costruzione di un diritto soggettivo alla sicurezza, arrivano a tale negazione considerando il sistema dei diritti sancito dalla nostra Costituzione. Questi autori affermano che la domanda di sicurezza proveniente dalla società ben può essere soddisfatta tramite la certezza dei diritti espressamente sanciti in Costituzione, rientrando, quindi, nel campo del "diritto ai diritti" o della «sicurezza ai diritti»<sup>111</sup>. Da questa premessa, concludono che l'enucleazione di un diritto alla sicurezza è necessariamente il «risultato di una costruzione costituzionale falsa o perversa», perché o si traduce nella legittima domanda di sicurezza di diritti da parte di tutti i soggetti, e allora la costruzione è superflua, oppure si traduce nella «selezione di alcuni diritti di gruppi privilegiati», e allora la costruzione è «ideologica»<sup>112</sup>.

In altre parole, soddisfare diritti equivale a garantire la sicurezza intesa come sicurezza dei diritti, obiettivo costituzionalmente imposto; mentre rafforzare la percezione della sicurezza equivale a garantire un soggettivo sentimento di sicurezza, obiettivo che è frutto (semplicemente) di scelte discrezionali del legislatore<sup>113</sup>.

È ponendosi in questa prospettiva che si scorge il nuovo "abito" dell'ordine pubblico, "cucito" su di una accezione in senso ideale della sicurezza che si tramuta, così, in diritto.

Seguendo questa interpretazione, la partita libertà/autorità non si giocherà più con le solite pedine: sul piatto della bilancia non ci saranno i diritti da un lato e l'ordine pubblico dall'altro, ma il rapporto dialettico si articolerà fra i diritti di libertà e il diritto alla sicurezza. Così, in queste nuove vesti, l'ordine pubblico sembra aver trovato la strada per "salire di grado" ed atteggiarsi a diritto, assumendo, all'interno del bilanciamento con le libertà, un peso specifico sempre più consistente.

A completare il quadro, si aggiunge il ricorso frequente (se non abituale) a dispositivi emergenziali che spianano la strada ad una normalizzazione dell'emergenza. Circostanza, quest'ultima, che rappresenta una costante nella storia costituzionale, dal momento che si riscontra una tendenza a cercare di inglobare l'eccezione nella regola, come dimostrano istituti come lo stato d'assedio<sup>114</sup>, le teorie relative alla necessità come fonte suprema dell'ordinamento, lo stato d'eccezione, o la stessa decretazione d'urgenza<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup> A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 2.

<sup>111</sup> A. BARATTA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>112</sup> O, come ribadisce lo stesso A., «perversa», perché strumento di una «strategia conservatrice» volta a giustificare i disequilibri del mercato, «gli effetti perversi della globalizzazione neoliberale dell'economia», *ibidem*.

<sup>113</sup> M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democraziae sicurezza.it*, 2.

<sup>114</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari 2010, 140 ss.

<sup>115</sup> Per un approfondimento sulle tematiche dell'emergenza, della necessità, dell'eccezione e dell'urgenza cfr., fra gli altri, V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova 1986; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1988; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, Milano 2003.

In particolare, nel nostro ordinamento, non essendoci in Costituzione una disciplina ad hoc, spesso si è abusato dello strumento del decreto legge per affrontare situazioni di emergenza (reali, presunte o strumentali); una propensione che si rende evidente nella gestione politico-legislativa delle problematiche inerenti la sicurezza e l’immigrazione degli ultimi anni e che alimenta le perplessità in merito all’opportunità del ricorso alla decretazione d’urgenza per affrontare problematiche (come quella relativa al bilanciamento fra diritti di libertà ed esigenze di sicurezza) che meriterebbero più approfonditi dibattiti parlamentari<sup>116</sup>.

Negli ultimi dieci anni si sono succeduti alcuni interventi normativi che risultano particolarmente indicativi delle tendenze sin qui evidenziate: i cc.dd. “Pacchetti sicurezza”, espressione di differenti maggioranze governative, ma di simili (se non uguali) scelte politiche. Si pensi al “Pacchetto sicurezza” del 2008/2009, complesso intervento legislativo composto da un decreto legge (n. 92/2008), due decreti legislativi (d. lgs. nn. 159 e 160 del 2008) e due disegni di legge poi convertiti nella legge n. 94 del 2009; ai decreti legge nn. 13 e 14 del 2017 (c.d. Pacchetto Minniti); ai decreti-legge n. 113 del 2018 e n. 53 del 2019 (cc.dd. decreti Salvini).

Con questi provvedimenti sono stati affrontati congiuntamente fenomeni politico-sociali assolutamente disomogenei fra loro, come l’immigrazione, la criminalità organizzata, la mafia, il terrorismo, l’eversione, il conflitto sociale, questioni che vengono indistintamente identificate come “problemi di sicurezza pubblica”. Si tratta di una tendenza che si rende esplicita già nei titoli di tali provvedimenti che uniscono sotto il comun denominatore della straordinaria necessità ed emergenza problematiche eterogenee fra loro e con radici socio-economiche profondamente diverse.

### **3.1.1. Sul Pacchetto sicurezza del 2008/2009**

Nel tentativo di tracciare il filo rosso sotteso alle politiche legislative degli ultimi anni in materia di ordine pubblico e sicurezza pubblica attraverso dei brevi cenni ai contenuti degli interventi normativi sopra menzionati, occorre soffermarsi preliminarmente sulle novità introdotte dal Pacchetto sicurezza del 2008/2009. Quest’ultimo appare fin da subito come un complesso intervento legislativo caratterizzato dalla disomogeneità dei suoi provvedimenti, tenuti insieme dal riferimento alla sicurezza pubblica, che, in realtà, sembra essere un collante più che altro nominale che unisce interventi disparati, riguardanti il diritto e la procedura penale, le misure di prevenzione, i poteri dei sindaci, l’immigrazione clandestina, la microcriminalità diffusa e la criminalità organizzata.

Elementi simbolo del provvedimento in esame sono l’introduzione dell’aggravante di clandestinità (ex art. 1, co.1, lett. f) del d.l. 92/2008) –

---

<sup>116</sup> In merito alle problematiche che, in generale vengono sollevate dal ricorso ai decreti legge per sospendere diritti costituzionali, si veda C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano 1962.

successivamente dichiarata incostituzionale<sup>117</sup> – e l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (art. 1, co. 16, lett. a) della l. n. 94/2009).

Le riforme in tema di immigrazione apportate dal Pacchetto sicurezza, in sintesi, accentuano la criminalizzazione della irregolarità migratoria e prevedono una serie di misure volte ad isolare e marginalizzare ulteriormente l'immigrato irregolare<sup>118</sup>.

Opinione che sembra essere condivisa dalla Corte costituzionale; almeno così si evincerebbe dalla sentenza n. 249 del 2010 con cui si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'aggravante di clandestinità per violazione degli artt. 3, co. 1 e 25, co. 2 Cost.

Per la Consulta, l'aggravante contestata fa dell'irregolarità «uno stigma», in base al quale legittimare trattamenti penali differenziati per un soggetto «i cui comportamenti appaiono, in generale e senza riserve o distinzioni, caratterizzati da un accentuato antagonismo verso la legalità» ed entro i quali le qualità dell'individuo sottoposto a giudizio «rifluiscono nella qualità generale preventivamente stabilita dalla legge, in base a una presunzione assoluta, che identifica un tipo d'autore assoggettato sempre e comunque a un più severo trattamento»<sup>119</sup>.

In materia di sicurezza, d'altro canto, si conferma la tendenza verso la privatizzazione della pubblica sicurezza, procedimento che comporta una diffusione dei dispositivi di prevenzione e di sorveglianza e un ampliamento dei soggetti coinvolti nella sua gestione (che viene così ad estendersi a privati e ad enti pubblici).

In particolare, risulta interessante soffermarsi sull'art. 6 del d.l. n. 92/2008 e sull'art. 3, co. 40 della l. n. 94/2009: con il primo viene previsto un maggiore coinvolgimento degli enti locali<sup>120</sup> tramite il riconoscimento ai sindaci di un nuovo potere di ordinanza in materia di sicurezza urbana nell'ottica di costruire una “sicurezza partecipata”<sup>121</sup>; con il secondo, è stata ammessa la costituzione delle “ronde”,

---

<sup>117</sup> Sent. n. 249 del 2010.

<sup>118</sup> Ad esempio, venivano previsti: l'obbligatoria espulsione penale dello straniero condannato per delitti contro la personalità dello Stato o a pena superiore ai due anni di reclusione (art. 1, co.1, lett. a) e b); la reclusione da sei mesi a tre anni per “chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio a uno straniero, privo di titolo di soggiorno in un immobile di cui abbia disponibilità, ovvero lo ceda allo stesso, anche in locazione” (art. 4); la creazione di nuovi reati di falso identitario e l'inasprimento delle pene di quelli già esistenti al fine di reprimere pratiche utilizzate dagli immigrati per eludere l'esecuzione dell'espulsione (art. 1, co. 1, lett. b) *ter, quater e quinquies*); il cambiamento, evidentemente considerato necessario ed urgente, della denominazione dei “centri di permanenza temporanea ed assistenza” in “centri di identificazione ed espulsione” (art. 9); il prolungamento a 180 giorni del termine massimo di soggiorno nei C.I.E. (art. 1, co. 22, lett. l).

<sup>119</sup> Così al punto 9 del *Considerato in diritto* della sentenza in esame.

<sup>120</sup> Il cui ruolo era stato già notevolmente riconsiderato tramite i “Patti per la sicurezza” conclusi fra il Ministro dell'interno e numerose amministrazioni locali a partire dal 2006.

<sup>121</sup> Simili disposizioni sembrano confliggere con la disciplina delle competenze risultante dalla riforma del titolo V della Costituzione, dal momento che si risolvono in un'esaltazione del ruolo del sindaco come ufficiale di governo e in un rafforzamento della centralità delle prefetture. Questo nuovo potere di ordinanza (che ha ridisegnato l'art. 54 del T.u.e.l.) si è tradotto sia in una serie di iniziative “manifesto”, volte a limitare fenomeni che suscitano insicurezza in alcuni segmenti della popolazione spesso in ragione della loro visibilità più che della loro concreta pericolosità sociale (si pensi alle ordinanze contro lavavetri, ambulanti, venditori di kebab o writers), sia in misure incidenti sull'esercizio di importanti diritti fondamentali (come nel caso di ordinanze con cui i sindaci hanno impedito l'apertura di moschee o disposto la chiusura di quelle esistenti: cfr. G. BASCHERINI, *A mezzanotte va la*

associazioni volontarie di cittadini coinvolti nella gestione della sicurezza urbana e nella individuazione e segnalazione delle situazioni di disagio sociale<sup>122</sup>.

Le disposizioni previste dagli articoli in esame sono state l'occasione per riprendere il dibattito circa il concetto di "sicurezza urbana", incentrato principalmente attorno a due letture differenti. Da un lato, c'è chi interpreta tale nozione come parte dell'ordine pubblico<sup>123</sup>; dall'altro, chi considera la sicurezza urbana come quell'insieme coordinato di competenze, statali e non statali, volte non solo alla prevenzione ed alla repressione criminale, ma anche alla promozione e coesione sociale<sup>124</sup>.

La Corte, interrogata in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 3, co.40, l. n. 94/2009, sposa, con la sent. n. 226 del 2010, il primo dei due indirizzi interpretativi delineati dalla dottrina e identifica la sicurezza urbana con la sicurezza e l'ordine pubblico, declinandola in termini restrittivi come attività di prevenzione e repressione dei reati; così afferma di non poter condividere l'eccezione sollevata dalla regione Toscana, secondo cui il ricorso a volontari, circoscritto all'ambito di competenza di cui all'art. 117, co. 2 lett. h), comporterebbe l'affidamento a privati di funzioni necessariamente pubbliche.

---

*ronda...Osservazioni in tema di sicurezza attorno alla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 2010, in Costituzionalismo.it, 1/2010, 4).*

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimo l'art. 54, co. 4 del T.u.e.l., come sostituito dall'art.6 del d.l. n. 92 del 2008, affermando che il potere affidato ai sindaci di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione si presenta «come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza "di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana"» (sent. n. 115 del 2011, punto 4 del *Considerato in diritto*). La Consulta evidenzia come tale disposizione si pone in contrasto con il principio di legalità sostanziale, dal momento che i poteri affidati ai sindaci, se mal esercitati, avrebbero potuto originare vere e proprie fattispecie penali in bianco, con la conseguente lesione del principio di uguaglianza e della esclusiva competenza dello Stato in materia penale. La Corte sottolinea, inoltre, come le «ordinanze sindacali oggetto del presente giudizio incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati» (sent. n. 115 del 2011, punto 5 del *Considerato in diritto*).

<sup>122</sup> Con l'articolo 3, co. 40, si prevede che "i sindaci, previa intesa con il Prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale".

<sup>123</sup> Questi ritengono di rinvenire la portata dell'art. 54 T.u.e.l. (così come novellato dall'art. 6 d. lgs. 92/2008) e, quindi della sicurezza urbana, nella locuzione costituzionale "ordine pubblico e sicurezza" (di cui all'art. 117, co. 2, lett. h) e sostengono che ordine pubblico e sicurezza pubblica debbano essere esaminati come un unico concetto enunciato con due termini coordinati. Cfr. 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 2009, n.125 ed il decreto del Ministro dell'interno*, Torino 2009, 77 ss.

<sup>124</sup> La sicurezza urbana, in questo caso, si distingue dai concetti tradizionali di ordine pubblico e sicurezza, riferendosi al contesto urbano e alludendo, dunque, alla responsabilità delle istituzioni a livello locale. Questa declinazione del concetto induce a considerare la sicurezza urbana come il risultato dell'esercizio di funzioni fra di loro connesse, frutto di un'attività di coordinamento fra attori istituzionali diversi. 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 2009, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno*, cit., 51 ss.

La Consulta giunge, invece, ad una diversa conclusione per quanto riguarda il “disagio sociale”, formula generica che comprende una pluralità di situazioni di difficoltà ed emarginazione sociale scaturenti da diversi fenomeni (legati al sesso, alla razza, a ristrettezze economiche, a difficoltà familiari, a immigrazione, tossicodipendenza e altro) e quindi non affrontabili con un approccio prettamente securitario<sup>125</sup>.

Dunque, la sentenza n. 226 del 2010 dichiara costituzionalmente illegittimo l’art. 3, co. 40 della l. n. 94/2010 per contrasto con l’art. 117, co. 4 della Costituzione, limitatamente alle parole “ovvero situazioni di disagio sociale” e, di conseguenza, circoscrive l’attività delle associazioni volontarie di cittadini alla sola segnalazione di eventi pericolosi per una sicurezza urbana intesa come sinonimo di sicurezza pubblica.

Attraverso tali ricostruzioni, riconducendo la nozione di sicurezza urbana alle categorie di ordine pubblico e sicurezza *dans la rue*, la Consulta sembra, in qualche modo, confermare che non competono al legislatore regionale interventi connotati in senso prettamente securitario ed al contempo che ogni intervento del legislatore statale in materia di ordine pubblico e sicurezza è costituzionalmente legittimo se ed in quanto strumentale alla prevenzione e repressione dei reati, ovvero al mantenimento dell’ordine materiale<sup>126</sup>.

### **3.1.2. I decreti Minniti**

Proseguendo in ordine cronologico, occorre ora soffermarsi brevemente sui cc.dd. Decreti Minniti, ovvero i decreti legge n. 13 e n. 14 del 2017 (convertiti con modificazioni, rispettivamente, dalla legge n. 46 del 2017 e n. 48 del 2017), recanti il primo misure relative ai procedimenti in materia di protezione internazionale e al

---

<sup>125</sup> I giudici della Consulta, al punto 5.4. del Considerato in diritto affermano che situazioni così eterogenee fra di loro e con profili identitari e sociali molto differenti, «reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei servizi sociali». Materia, quest’ultima, di competenza legislativa regionale residuale, ed entro la quale ricadono l’insieme delle attività inerenti l’organizzazione e la fornitura di servizi o di prestazioni economiche «destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario». Di più. Il giudice delle leggi utilizza una terminologia particolarmente incisiva e definisce «elemento spurio ed eccentrico» il riferimento a situazioni di disagio sociale contenuto nelle disposizioni impugnate: se la *ratio legis* è quella di contribuire, sulla base di un modello partecipato, alla sicurezza pubblica intesa come repressione e prevenzione dei reati, l’utilizzo delle ronde per risolvere situazioni di disagio sociale appare del tutto decontestualizzato, soprattutto alla luce del principio di solidarietà che anima l’intero dettato costituzionale e che impedisce di legittimare una regressione morale e culturale che porta ad identificare, in un’ottica esclusivamente repressiva, il disagio sociale con la criminalità (cfr. S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale. Note a Corte costituzionale n. 226/2010*, in *Forumcostituzionale.it*, par. 5). Difatti, la stessa Corte aveva già rilevato, in una sua precedente sentenza, che «gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che senza indulgere in atteggiamenti di severo moralismo, non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l’affiorare di tendenze, o anche soltanto tentazioni, volte a nascondere la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli» (così al punto 3 del Considerato in diritto della sent. n. 519 del 1995).

<sup>126</sup> Cfr. G. BASCHERINI, *A mezzanotte va la ronda... Osservazioni in tema di sicurezza attorno alla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 2010*, cit., 5-6.

contrasto dell'immigrazione irregolare, il secondo, disposizioni in materia di sicurezza delle città.

Con il decreto legge n. 13/2017, in particolare, viene prevista la possibilità di utilizzare il video dell'audizione del richiedente asilo in funzione sostitutiva della presenza dell'immigrato in udienza (essendo quest'ultima solo eventuale). Si tratta di una novità in contrasto con gli obiettivi indicati dalle disposizioni dell'Unione europea in materia. Più precisamente, con la Direttiva 2013/32/UE che prevede l'obbligo per gli stati membri di garantire che al richiedente, nei casi di decisione sulla domanda di protezione internazionale, sia riconosciuto il diritto ad un "ricorso effettivo dinanzi ad un giudice" basato su di un "esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto"<sup>127</sup>, cioè su di una valutazione da parte del giudice effettuata al momento stesso della sua decisione e in maniera piena e diretta.

Ancor prima della direttiva europea richiamata, è la nostra Costituzione a impedire che in un procedimento avente ad oggetto una compressione di diritti fondamentali, il contraddittorio possa realizzarsi attraverso la semplice videoregistrazione.

Il rischio di non rispettare quanto sancito dalla direttiva europea e dal nostro testo costituzionale è acuito dalla disposizione di cui all'articolo 6, comma 1, lett. g), in base alla quale viene riscritta la disciplina delle controversie in materia di protezione internazionale, prevedendo per la loro risoluzione l'applicazione del rito camerale a contraddittorio scritto e ad udienza solo eventuale (passando, cioè, dal rito sommario di cognizione al rito camerale *ex art. 737 c.p.c.*)<sup>128</sup>.

L'applicabilità di tale procedimento ad una materia come quella della protezione internazionale coinvolgente diritti fondamentali (come il diritto alla vita e il diritto alla salute) determina un'evidente lesione del principio del contraddittorio e del giusto processo *ex art. 111* della Costituzione. Di più: il comma 13 stabilisce la non reclamabilità del decreto con cui il tribunale si pronuncia sul riconoscimento al ricorrente dello status di rifugiato. Si elimina, cioè, il doppio grado di merito, nonostante quanto specificato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 170 del 2009, con cui si legittimava l'uso del rito camerale nella tutela di diritti soggettivi solo a condizione che venisse garantita l'impugnazione sia per ragioni di legittimità che per motivi di merito.

Dal decreto in esame deriva, dunque, una disciplina unica nell'ordinamento italiano in materia di diritti soggettivi: anomalia ancor più grave se si considera che la protezione internazionale riguarda diritti costituzionali rientranti tra i principi fondamentali della repubblica (art. 10, co. 3 Cost.) e che, eliminando l'appello, si determina un'articolazione differente del diritto per i soli richiedenti asilo, violando il principio d'eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza.

---

<sup>127</sup> Art. 46 della Direttiva 2013/32/UE.

<sup>128</sup> È questa, probabilmente, la previsione più significativa del provvedimento. Infatti, nel nostro ordinamento giuridico, fino all'entrata in vigore di tale disposizione, nessun conflitto attinente i diritti soggettivi e fondamentali della persona veniva risolto tramite il ricorso al particolare modello processuale del rito camerale, caratterizzato dall'assenza di regole predeterminate dal legislatore ed in cui la formazione della prova è affidata alla discrezionalità del giudice.

Con l'articolo 17 si stabilisce che l'identificazione degli stranieri rintracciati come irregolari nel corso dell'attraversamento della frontiera o soccorsi in operazioni di salvataggio in mare, debba avvenire tramite il rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico nei "punti di crisi", (*Hotspot*)<sup>129</sup> e, al comma 3, si afferma che il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi a tali rilievi, viene considerato rischio di fuga e, di conseguenza, comporta il trattenimento, disposto dal questore, in tali centri per una durata massima di trenta giorni. Si assiste, così, ad un'evidente lesione di diritti collocati fra i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale, essendo violata la riserva di legge assoluta posta dall'articolo 10 in merito alla condizione giuridica dello straniero (secondo comma) e alla garanzia del diritto d'asilo (terzo comma), e dall'articolo 13, dal momento che restringimenti della libertà personale di questa importanza sono disposti sulla base di una procedura amministrativa, nel silenzio del legislatore.

Con il decreto in esame, dunque, il legislatore continua sulla strada della legittimazione dei "punti di crisi" ed omette di qualificare la natura di questi centri, come omette di definire le modalità e i tempi entro cui può essere limitata la libertà personale dei cittadini stranieri, perseverando nella violazione delle due riserve (di legge e di giurisdizione) di cui all'art. 13.

Ciò che emerge da tali disposizioni è un quadro fatto di tanti piccoli centri di trattenimento dalla ambigua fonte normativa, in cui viene privata la libertà tramite provvedimenti amministrativi e che, per di più, devono espressamente essere situati ai margini delle città: una ghettizzazione legale di soggetti già marginalizzati socialmente.

Per quanto concerne le novità in materia di sicurezza urbana contenute nel d.l. n. 14/2017, bisogna preliminarmente osservare che al centro di tali disposizioni c'è il decoro, come si evince anche dal testo dell'art. 4 dello stesso decreto in cui la sicurezza urbana viene definita come "il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città".

Il ricorso a tale categoria ha suscitato perplessità in dottrina<sup>130</sup>, trattandosi di un concetto che si collega ad una visualizzazione plastica della decenza, che opera quindi su di un piano estetico e serve a distinguere e a giustificare l'esclusione giuridica<sup>131</sup>. Che l'obiettivo perseguito con l'intervento normativo in esame sia quello puramente estetico del raggiungimento del decoro urbano è dimostrato anche dal fatto che, a dispetto di quanto proclamato nell'art. 4 (con cui ci si pone l'obiettivo dell'"eliminazione di fattori di marginalità sociale e di esclusione sociale nonché

---

<sup>129</sup> Potremmo definire il "sistema hotspot" come un «metodo amministrativo di identificazione e gestione dei flussi migratori non formalizzato in una base legale di diritto interno – ma neppure europeo – , che si sovrappone alla normativa vigente nel nostro ordinamento giuridico e che contrasta, quindi, non soltanto con la legalità ordinaria (...) ma soprattutto con le garanzie costituzionali previste dall'art. 13 della Costituzione» (A. CIERVO, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione europea fra sistema Hotspot e Brexit*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 91-92).

<sup>130</sup> P. GONNELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana, decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, 60, afferma che il decoro è «un ornamento, non è mai l'essenza...porre al centro delle politiche pubbliche il decoro significa rimandare concettualmente alla convenienza o meno dell'agire umano».

<sup>131</sup> T. PITCH, *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Bari 2013.



l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale”), le norme successive non dispongono conseguenti azioni sul *welfare* locale.

Infatti, il decreto in esame prevede il rafforzamento di poteri amministrativi e di ordine pubblico posti nelle mani di sindaci, prefetti e questori, nell’ottica di una eliminazione visiva delle marginalità sociali ritenute elementi capaci di deturpare il decoro e la quiete pubblica<sup>132</sup>.

Da tali premesse è già evidente l’adesione ad una declinazione della sicurezza come diritto, la cui tutela è considerata talmente prioritaria da giustificare l’adozione di misure che incidono sensibilmente sull’esercizio di diritti fondamentali e sul riparto di competenze, ridisegnando, in particolare, il ruolo dei sindaci.

L’art. 8, co. 1, ad esempio, aggiunge al tradizionale potere di adottare ordinanze in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, il potere per il sindaco di adottare ordinanze in relazione alla necessità ed all’urgenza di intervenire per superare situazioni di incuria o degrado del territorio o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana<sup>133</sup>. In sintesi, al sindaco viene demandata una cospicua parte dell’esercizio della politica criminale e di sicurezza, determinando una disomogeneità all’interno del territorio nazionale nell’esercizio della libertà personale o di circolazione che, conseguentemente a tali disposizioni, potrebbe mutare da città a città.

Tutto ciò in aperto contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 115 del 2011<sup>134</sup>, dal momento che l’esercizio del potere di ordinanza nuovamente formulato, legato a finalità decisamente generiche e imprecise (come il “decoro”, la “vivibilità”, il “degrado”, l’“incuria”), è potenzialmente uno strumento capace di determinare importanti limitazioni alla libertà delle persone.

Contrasto che è ancora più evidente nell’articolo 9 del decreto, in base al quale si introduce il c.d. Daspo urbano<sup>135</sup>, un provvedimento di allontanamento adottato dal sindaco in collaborazione con il prefetto con cui viene multato e poi allontanato<sup>136</sup> da alcune aree della città chiunque abbia posto in essere condotte che limitano il libero accesso e la fruizione “delle aree interne delle infrastrutture fisse e mobili, ferroviarie,

---

<sup>132</sup> P. GONNELLA, *op. cit.*, 63-64.

<sup>133</sup> Si specifica che gli interventi devono essere diretti a “prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi o di illeciti, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l’accattonaggio con impiego di minori o disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l’illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all’abuso di alcool o all’uso di sostanze stupefacenti”.

<sup>134</sup> Con questa pronuncia, come visto nel paragrafo 3.1., la Corte è intervenuta sui poteri di ordinanza che il pacchetto sicurezza del 2008 affidava ai sindaci dichiarando illegittimo l’art. 54, co. 4 del T.u.e.l. così come modificato dall’art. 6 del d.l. n. 92 del 2008.

<sup>135</sup> Tale misura è stata così ribattezzata perché mutuata dall’istituto del DASPO introdotto dalla legge n. 401 del 1989, una misura di prevenzione atipica che prevede il divieto di accesso alle manifestazioni sportive per chiunque venga considerato pericoloso per l’ordine e la sicurezza pubblica con riferimento ai luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive. Misura, quest’ultima, criticata da più parti in dottrina: A. PACE, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa con “forma semplificata”*, in *Giur. cost.*, 1997, 1584 ss.; F. BILANCIA, *Violenza negli stadi e misure di prevenzione “atipiche”*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1997, 725 ss.; G. P. DOLSO, *Misure di prevenzione atipiche e diritto di difesa*, in *Giur. cost.*, 1997, 1589 ss.

<sup>136</sup> La sanzione amministrativa pecuniaria è accompagnata da un ordine di allontanamento per 48 ore dai luoghi interessati.

aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze”<sup>137</sup>.

È evidente come l’istituto introdotto dall’art. 9 del d.l. in esame si ponga in contrasto con l’art. 16 della Costituzione, in base al quale la libertà di circolazione e soggiorno può essere limitata solo dalla legge in via generale e per motivi di sanità e sicurezza. In seguito all’introduzione del Daspo urbano, invece, un diritto fondamentale come quello di movimento, può essere limitato dal sindaco in base a valutazioni del tutto discrezionali al fine di tutelare il “bene sicurezza” che, nella sua nuova veste di diritto, si rivela un efficiente “braccio armato” per la realizzazione pratica di una declinazione ideale dell’ordine pubblico.

In altre parole, l’autorità amministrativa e di polizia (sindaco e questore) potranno adottare provvedimenti diretti ad allontanare per periodi significativi di tempo le persone dai loro contesi sociali, dai propri quartieri, disegnando un “decoro urbano” che assume i toni grigi della sicurezza immateriale e, tramite essa, dell’ordine pubblico ideale.

### **3.1.3. Le novità in materia di sicurezza e immigrazione: i decreti-legge n.113 del 2018 e n. 53 del 2019**

Veniamo ora agli interventi più recenti: il d.l. n. 113 del 2018 e il d.l. n. 53 del 2019. Con il primo, il governo afferma di individuare la criticità maggiore dell’attuale sistema dell’accoglienza nella sproporzione fra il riconoscimento della protezione umanitaria rispetto a quello della protezione internazionale che, secondo l’esecutivo, sarebbe da imputare ai «contorni incerti» che caratterizzano la definizione della protezione umanitaria all’interno del nostro ordinamento<sup>138</sup>. Nel tentativo di ridurre l’incertezza e la discrezionalità nell’applicazione di tale istituto, il legislatore ha ritenuto, con l’art. 1 del d.l. in esame, di dover abrogare interamente la previsione normativa disciplinante la protezione umanitaria eliminando il permesso per motivi umanitari e introducendo nuove figure di protezione.

Si dispone, dunque, la tipizzazione dei permessi che andranno a sostituire l’abrogata protezione umanitaria e che consistono nel: - permesso per “calamità”, previsto nei casi in cui il migrante non possa rientrare nel proprio paese d’origine a causa di una situazione di “contingente eccezionale calamità”; - permesso di soggiorno “per cure mediche” nei casi in cui il richiedente si trovi in “condizioni di salute di particolare<sup>139</sup> gravità”; - permesso di soggiorno, rilasciabile su indicazione del Ministro dell’interno, per “atti di particolare valore civile”.

---

<sup>137</sup> Tramite regolamenti di polizia urbana, la misura può essere estesa anche ad aree dove vi sono scuole, università, musei, parchi archeologici, aree verdi e, evidenziamo, *zone interessate da consistenti flussi turistici*: si rende così palese il carattere prettamente simbolico del DASPO urbano.

<sup>138</sup> Come si può leggere nella *Relazione* illustrativa che accompagna la presentazione del d.d.l. al Senato per la conversione, consultabile sul sito *Senato.it*, spec. 3.

<sup>139</sup> Originariamente si richiedeva la sussistenza di condizioni di salute di “eccezionale” gravità, formula che, alimentava dubbi ancora più forti sulla legittimità costituzionale dell’abrogazione del permesso per motivi umanitari.

Come sostenuto da consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, l'operare congiunto all'interno dell'ordinamento dei tre istituti dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria e del permesso di soggiorno per motivi umanitari, realizzava a pieno la tutela di cui all'art. 10, co. 3, della Costituzione<sup>140</sup>. Con il d.l. in esame, invece, resteranno prive di tutela proprio le ipotesi previste da quest'ultimo comma, dal momento che non è più prevista la possibilità di tutelare il diritto d'asilo dello straniero a cui nel paese d'origine non sia effettivamente garantita anche una sola delle libertà tutelate dalla Costituzione. Diritto d'asilo che sì, deve essere garantito secondo le condizioni stabilite dalla legge, ma «questo vuol dire che c'è discrezionalità legislativa nel *quomodo*, non già nell'*an*», mentre, nel caso in esame, sembra che la forza con cui si è intervenuti nel *quomodo* abbia finito con l'incidere anche sull'*an*<sup>141</sup>.

Desti particolari preoccupazioni, inoltre, l'articolo 14 del d.l. Salvini che prevede alcune modifiche alla vigente legislazione in materia di cittadinanza. Con tale articolo si introduce il nuovo istituto della revoca della cittadinanza per chi, dopo averla ottenuta, sia stato definitivamente condannato per alcuni gravi delitti, in gran parte di natura politica<sup>142</sup>. È questa, probabilmente, la disposizione del decreto legge 113 del 2018 più apertamente contrastante con i superiori principi costituzionali, introducendo nell'ordinamento italiano una “sanzione” che viene inflitta dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno e il cui unico precedente si trova nella legislazione fascista del 1926<sup>143</sup>.

Anzitutto, si deve rilevare il possibile contrasto o, quantomeno, l'incoerente relazione fra l'articolo in esame e l'art. 22 della Costituzione secondo il quale la cittadinanza non può essere privata per motivi politici. Se è vero che in questo caso la cittadinanza verrebbe revocata in base ad una sentenza e, quindi per motivi giurisdizionali, non si può non osservare che tale revoca è condizionata alla condanna definitiva per aver commesso determinati reati, tutti con una forte declinazione politica, circostanza quantomeno emblematica di una propensione spiccatamente securitaria nella gestione di un diritto costituzionalmente garantito.

---

<sup>140</sup> Cfr. Cass., sez. IV, ord. n. 10686/2012 e Cass., sez. I, sent. n. 4455/2018. In quest'ultima, rispetto alla protezione internazionale, si afferma come «non siano integralmente tipizzabili le condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito».

<sup>141</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”). Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all'esame in sede referente del disegno di legge n. 840 (d.l. 113/2018-sicurezza pubblica)*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018, 175.

<sup>142</sup> *Ex* art. 14, co. 2, viene revocata la cittadinanza a quanti sono stati condannati: 1) per aver commesso delitti per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione da un minimo di 5 ad un massimo di 10 anni (art. 407, co. 2, lett. a, n. 4 c.p.p.); 2) per aver fatto parte di associazione sovversiva o con finalità terroristiche o di eversione (art. 270, co.3 e 270 bis, co. 2); 3) per aver fornito vitto, alloggio, o rifugio a chi partecipa ad associazioni sovversive (art. 270 ter); 4) per aver sottratto, distrutto, deteriorato beni o denaro sottoposti a sequestro al fine di finanziare attività terroristiche (art. 270 *quinquies* c.p.); 5) per aver partecipato ad una banda armata (art. 306 c.p.).

<sup>143</sup> Decreti del 26 marzo 1926 e del 30 settembre 1926, pubblicati sulla Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia, n. 243 del 19 ottobre 1926.

Inoltre, ciò che salta agli occhi è l'impossibilità di una convivenza sotto lo stesso "tetto" costituzionale di quanto previsto dall'articolo 14 del d.l. in esame e quanto invece sancito dell'art. 3 della Costituzione, dal momento che nessuna revoca è stata prevista per i cittadini italiani *ius sanguinis* che si siano macchiati degli stessi delitti elencati nell'articolo 14 del d.l. 113/2018. La modalità con cui si è acquisito lo *status* giuridico di cittadino non dovrebbe rilevare in alcun modo, ma tale *status* dovrebbe garantire la possibilità di esercitare a pieno e senza condizioni i propri diritti, allo stesso modo in cui tale esercizio è garantito a coloro che possiedono il medesimo *status*.

In altre parole, oltre alla violazione della funzione di rieducazione della pena (art. 27), si determina una lesione del fondamentale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., dal momento che si trattano in modo differente due situazioni sostanzialmente uguali. Si intravedono i prodromi della costruzione di una cittadinanza di "serie A", da cui deriva una piena titolarità ed una sicura tutela nell'esercizio dei diritti, ed una di "serie B", da cui deriva una garanzia "a metà", una cittadinanza *a condizione*. Sembra di sentire l'eco di una storia che si ripete: da una parte i cittadini romani, dall'altra i liberti.

In merito alle novità introdotte in materia di sicurezza pubblica, con l'art. 20 sono stati ampliati i destinatari delle misure del Daspo individuati dall'art. 6 della l. n. 401 del 1989, includendo ora i soggetti elencati nell'art. 4, co. 1 lett. d), d. lgs. n. 159 del 2011<sup>144</sup> ed estendendo, dunque, la misura di prevenzione atipica del Daspo, introdotta nell'ordinamento per contrastare fenomeni di violenza legati a manifestazioni sportive, a reati di matrice terroristica.

La riforma è caratterizzata anche dall'introduzione di norme repressive nei confronti dei più poveri essendo previsto, ex art. 21-*quater* del d.l. in esame, il delitto di "esercizio molesto dell'accattonaggio" (art. 699 bis del c.p.), condotta che si iscriveva, precedentemente, nella disposizione di cui all'art. 670 c.p., rubricata come "mendicizia" e il cui primo comma è stato dichiarato incostituzionale con la sent. n. 51 del 1995.

Il "decreto Salvini" è intervenuto anche in relazione a fattispecie delittuose tradizionalmente volte a contrastare il dissenso politico e le lotte sociali: il delitto di invasione di terreni ed edifici e il delitto di blocco stradale. In merito al primo, con l'art. 30, così come modificato in sede di conversione, sono stati aumentati i limiti edittali della sanzione detentiva nel massimo, portandoli da due a tre anni ed è stata introdotta l'applicazione congiunta della pena pecuniaria della multa (da 103 a 1.032 euro). Sono state poi previste circostanze aggravanti nel caso in cui il fatto sia stato commesso da più di cinque persone o da persona palesemente armata che determinano la procedibilità d'ufficio e la pena congiunta della reclusione da due a quattro anni e della multa da 206 a 2064 euro.

Anche qui è chiara la volontà di rispondere ad un importante problema sociale, le occupazioni abitative, tramite una politica penale dell'ordine pubblico. Di fronte

---

<sup>144</sup> Ovvero "coloro che, operanti in gruppo o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo IV del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 65 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo, anche internazionale".

all'incapacità di affrontare il problema dell'emergenza abitativa<sup>145</sup> attraverso politiche sociali e, quindi, di garantire la sicurezza del diritto alla casa, il governo si appella ad una lesione del "diritto alla sicurezza" (*i.e.* dell'ordine pubblico ideale) che il fenomeno delle occupazioni abitative determinerebbe e risponde con politiche repressive alla richiesta di garantire l'effettivo godimento di un fondamentale diritto sociale.

Un'ulteriore osservazione: nella grande maggioranza dei casi, il fenomeno delle occupazioni riguarda grandi edifici da tempo non utilizzati di proprietà pubblica o di enti pubblici o di grandi società, non private abitazioni di privati cittadini. La sicurezza da tutelare, quindi, non sembra coincidere con la sicurezza dei diritti di tutti, ma con la sicurezza del diritto – anzi, con il diritto alla sicurezza – di chi ha effettivamente qualcosa da difendere<sup>146</sup>.

Con l'art. 23 del d.l. n. 113 del 2018 viene ripenalizzato il reato di blocco di strada ordinaria «al fine di rispondere compiutamente all'esigenza di garantire, ai massimi livelli, il diritto alla libertà di circolazione di cui all'articolo 16 della Costituzione, mediandone il disagio o la compressione derivante dall'esercizio di altri interessi e libertà contrapposti, quali la libertà di manifestazione o di sciopero»<sup>147</sup>. Tale reato, introdotto nel 1948 su iniziativa del ministro Scelba, veniva parzialmente depenalizzato dal d.lgs. n. 507 del 1999, in seguito al quale il blocco stradale effettuato su strada ordinaria diveniva mero illecito amministrativo. Il d.l. in esame, modificando l'art. 1 del d.lgs. n. 66 del 1948, qualifica di nuovo il blocco di strada ordinario come reato prevedendo una reclusione da uno a sei anni per chi "al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, colloca o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o ferrata o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata" (la pena raddoppia – da 2 a 12 anni – per le ipotesi aggravate, ovvero nei casi in cui il fatto sia stato commesso da più persone o con violenza e minaccia)<sup>148</sup>.

In sintesi, all'interno di un già difficile bilanciamento che coinvolge la libertà di circolazione, quella di riunione e la libertà di manifestazione del pensiero, il legislatore aggiunge un ulteriore peso sul piatto della bilancia: quello di un nuovo "diritto alla sicurezza" la cui garanzia giustifica l'anticipazione della soglia di punibilità e la previsione di pene che sembrano (quantomeno) sproporzionate.

---

<sup>145</sup> Per un'attenta analisi delle problematiche costituzionali relative al diritto alla casa, cfr. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Napoli 2017.

<sup>146</sup> L. MAGLIARO, *Diritto all'abitazione, occupazioni abusive e politiche securitarie*, in *Questionegiustizia.it*, 27 settembre 2016, 5, osserva che «non soltanto chi ha la disponibilità della sola abitazione in cui abita, ma anche coloro che hanno la proprietà di una seconda casa sono ben consapevoli che il fenomeno delle occupazioni abusive non può riguardarli direttamente (...). Al contempo, poiché ordinariamente chi subisce l'occupazione non è una persona fisica, ma un ente pubblico o una società, è arduo ipotizzare una reazione psicologica di insicurezza in capo a tali soggetti, con conseguente richiesta securitaria».

<sup>147</sup> Come si legge nella Circolare del Ministero dell'Interno del 10 gennaio 2019, n. 300, consultabile on line al sito *Interno.gov.it*.

<sup>148</sup> Viene, inoltre introdotto (con l'art. 1 *bis*) un nuovo illecito amministrativo (punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 4.000 euro) volto a reprimere la condotta di chi abbia ostruito la circolazione mediante la sola presenza fisica del proprio corpo sulla strada.

Anche il decreto Salvini bis si colloca sulla stessa linea: infatti, nel capo I del decreto si rinvencono norme in materia di sicurezza e ordine pubblico volte ad introdurre specifiche circostanze aggravanti per i reati commessi in occasione di manifestazioni pubbliche. L'art. 6, ad esempio, aumenta le pene previste dalla c.d. legge Reale (l. n. 152 del 1975) per chi utilizza caschi protettivi o qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, stabilendo che venga punito con l'arresto da due a tre anni (invece che da uno a due) e con l'ammenda da 2.000 a 6.000 euro (invece che da 1.000 a 2.000).

Lo stesso articolo 6 introduce nella legge Reale un nuovo articolo (art. 5-*bis*) che prevede una fattispecie delittuosa punita con la reclusione da 1 a 4 anni per chi “nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, lancia o utilizza illegittimamente, in modo da creare un concreto pericolo per l'incolumità delle persone o l'integrità delle cose, razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti ad offendere”.

Anche l'art. 7 del d.l. in esame introduce alcune modifiche al codice penale al fine di inasprire il trattamento sanzionatorio di fatti già previsti come reati nel caso in cui vengano commessi in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico. In particolare, l'aggravante prevista dall'art. 339, co.1, c.p. per i casi in cui i reati di violenza, minaccia, resistenza a pubblico ufficiale siano commessi con determinate modalità (armi, persona travisata, più persone riunite) viene estesa ai casi in cui tali reati siano commessi “nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico”; lo stesso dicasi per il reato di cui all'art. 340 c.p. (interruzione di ufficio o servizio pubblico) che, nel caso sia commesso nel corso di una manifestazione, verrà punito con la reclusione fino a due anni.

Siamo di fronte ad una serie di disposizioni che, incidendo sulla disciplina della libertà di riunione, reprimono ulteriormente il dissenso e testimoniano l'adozione di una politica criminale che vede nel manifestante una persona in sé potenzialmente pericolosa e nelle stesse manifestazioni dei luoghi pericolosi e criminogeni<sup>149</sup>.

In sintesi, dall'insieme degli interventi normativi analizzati emerge la tendenza del legislatore a rileggere in senso ideale o immateriale la sicurezza, componente originariamente materiale dell'ordine pubblico. Attraverso la nuova declinazione di tale componente, nell'incapacità di combattere le fragilità sociali tramite una politica volta alla sicurezza dei diritti, si è giunti alla costruzione di un “diritto alla sicurezza”; diritto che per potersi “fortificare” deve cercare la sua ragione nella (attuale, potenziale, strumentale che sia) emergenza per la pubblica sicurezza e per l'ordine pubblico.

---

<sup>149</sup> Cfr. A. NATALE, *A proposito del decreto sicurezza-bis*, in *Questionegiustizia.it*, 20 giugno 2019.

#### **4. Conclusion**

In conclusione, osservando le evoluzioni e i mutamenti dell'ordine pubblico, si possono dedurre alcune osservazioni.

Anzitutto, si deve partire dalla constatazione della fluidità dell'ordine pubblico, impossibile da cristallizzare in una definizione, sia per la variabilità dei suoi contenuti e delle sue funzioni, sia per la necessità di garantire una effettiva tutela dei diritti di tutti: in effetti, stabilirne una precisa definizione significherebbe legare per sempre la nozione in esame ai valori, ai costumi, all'idea di ordine espressa da una data società in un dato momento storico.

Ed è in quest'ottica che negli anni l'ordine pubblico, per meglio adattarsi ai mutamenti sociali e alle contingenze politiche, si è collocato al confine fra la dimensione materiale e quella immateriale, posizione utile per vestire, a seconda delle esigenze, i panni dell'una o dell'altra declinazione.

Occorre, però, sottolineare i rischi insiti nell'eccessiva politicizzazione della nozione in esame che potrebbe essere determinata da una totale adesione all'ordine ideale. Se è vero che è impossibile far rientrare in un quadro esclusivamente giuridico una dottrina – come l'ordine pubblico – il cui contenuto è essenzialmente politico, è anche vero che se non si stabiliscono dei confini giuridici sufficientemente forti (e quindi ancorati ai principi sanciti in Costituzione), l'ordine pubblico e le sue restrizioni saranno facilmente sottoposte all'arbitrio dei poteri politico-economici dominanti in un dato periodo.

Così l'ordine pubblico potrebbe diventare lo specchio del peso che nella società, in quel preciso momento, posseggono le varie classi sociali e riflettere l'importanza dei corrispettivi interessi, venendo a coincidere con l'idea di normalità e di ordine e con i valori espressi dalle classi e dai poteri di volta in volta dominanti.

E ancora una volta ci troveremmo di fronte all'incapacità di garantire l'obiettivo principale dell'ordine pubblico nella sua declinazione democratica: l'esercizio dei diritti di libertà di tutti, la realizzazione e il mantenimento dei diritti sociali per tutti.