

## La sicurezza pubblica: profili pubblicistici.

**Autore:** Asprone Maurizio

**In:** Diritto amministrativo

Il concetto di

sicurezza pubblica[1] è inteso comunemente come il complesso dei compiti attribuiti alle Autorità preposte al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza e alla incolumità dei cittadini, alla tutela della proprietà, al controllo e all'osservanza delle leggi e dei regolamenti, Autorità cui sono affidati anche gli interventi di soccorso pubblico in caso di pubblici e privati infortuni. A questi compiti provvedono le varie Autorità e Forze preposte alla sicurezza pubblica, che operano a livello nazionale, provinciale e locale.

Questa impostazione dei compiti e delle attribuzioni dell'Autorità di P.S., risente profondamente del periodo storico in cui è stata formulata e di una concezione imperniata sulla subordinazione dei cittadini ai pubblici poteri e sulla conservazione dei rapporti sociali ed economici su cui si fondava il regime fascista. Con l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica le nozioni di ordine e di sicurezza pubblica hanno acquistato una diversa dimensione, in contrasto con la legislazione del periodo precedente.

La sicurezzapubblica[2] è richiamata in Costituzione complessivamente dieci volte: cinque all'interno della Parte I (Diritti e doveri dei cittadini); cinque all'interno della Parte II (Ordinamento della Repubblica). A queste devono essere

aggiunte anche le disposizioni che si riferiscono a concetti analoghi, quali l'incolumità pubblica o l'ordine pubblico (quest'ultimo, a partire dal 2001), non a caso a volte richiamati congiuntamente.

Dalla lettura di tali disposizioni il Giupponi[3] afferma che si possono trarre alcune prime conclusioni: a) la sicurezza è un bene di rilievo costituzionale; b) la sicurezza è un limite di alcuni diritti fondamentali; c) la

sicurezza è uno specifico compito degli apparati dello

Stato.

Dal primo punto di vista, la lettura complessiva delle citate disposizioni fa emergere subito una precisa dimensione della sicurezza quale bene costituzionalmente tutelato. Solo un interesse ritenuto degno di tutela da parte della collettività organizzata, infatti, può trovare tali molteplici riferimenti costituzionali, tanto da far ritenere che, complessivamente, non solo rappresenti una delle esigenze tenute presenti dal nostro Costituente, ma abbia una sua concreta ed autonoma fisionomia rispetto agli ambiti in cui è operativamente richiamata[4].

Dal secondo punto di vista, vengono in rilievo in particolare gli artt. 14, 16, 17 e 41 Cost., all'interno dei quali la sicurezza (e/o l'incolumità pubblica) sono richiamate quali limiti all'esercizio di specifiche libertà (di domicilio, di circolazione, di riunione e di iniziativa

economica). Come appare evidente, si tratta in ogni caso di libertà che, in qualche modo, potenzialmente incidono su (o coinvolgono) una collettività di soggetti indeterminati, o a causa del loro godimento obbligatoriamente plurisoggettivo (riunione), o a causa delle concrete modalità di esercizio (circolazione e iniziativa economica), oppure alla luce del generale contesto materiale di riferimento (domicilio). Il dato, qui solo accennato, ci aiuterà successivamente a cogliere uno degli aspetti fondamentali per cogliere l'esatta dimensione costituzionale della sicurezza.

Dal terzo punto di vista, si tratta delle disposizioni che specificamente fanno riferimento all'autorità di pubblica sicurezza (art. 13 Cost.) o, nell'ambito della individuazione delle materie di competenza statale (e quindi dei relativi compiti), alla sicurezza dello Stato o

all'ordine pubblico e alla sicurezza (art. 117, secondo comma, lett. d e h, Cost.). A queste, infine, si aggiungono le disposizioni che riguardano (nei rapporti Stato-utonomie)'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo per motivi di incolumità e sicurezza pubblica (art. 120, secondo comma, Cost.), nonché lo scioglimento da parte del Capo dello Stato dei consigli regionali per motivi di sicurezza nazionale (art.126 Cost.)[5].

Secondo la concezione ormai unanime della dottrina, "ordine pubblico" e "sicurezza pubblica" rappresentano un'endiadi, esprimono cioè il medesimo concetto per mezzo di due termini coordinati: è questo dunque il significato da attribuire alla formula introdotta nel testo della nostra Costituzione a seguito della riforma approvata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3. La loro considerazione unitaria è inoltre confermata nelle scelte del legislatore non solo costituzionale ma anche ordinario, che negli interventi più recenti ha richiamato ripetutamente le due locuzioni in maniera congiunta.

La nozione di pubblica sicurezza è stata oggetto di innumerevoli ricostruzioni dottrinarie volte anche a distinguerne i confini dall'altro concetto a cui è tradizionalmente e  
ormai abbinato: quello di ordine pubblico. Con riguardo ad esso in passato si soleva distinguere tra ordine pubblico "ideale" come insieme di principi ispiratori e legittimanti le attività di polizia di prevenzione e tutela, come limite immanente a

tutte le libertà civili e politiche, e ordine pubblico "materiale" come insieme di beni specifici oggetto di tutela; la dottrina ha nettamente orientato la propria preferenza verso questa seconda accezione fino ad arrivare a considerare il concetto di ordine pubblico così inteso

equivalente a quello di sicurezza pubblica[6].

Le definizioni coniate dalla dottrina riguardo ai concetti di ordine e sicurezza pubblica hanno trovato

riscontro nella sentenza della giurisprudenza costituzionale che ne hanno affinato il contenuto cercando di individuare la tipologia di beni specifici oggetti di tutela.

La Corte Costituzionale con la sentenza nr. 77 del 1987 ha definito la sicurezza pubblica come: "funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico".

Tale definizione è poi richiamata nella sentenza n. 218 del 1988, che distingueva, sulla base di un solco già tracciato dalla sentenza del 1987, tra la "polizia amministrativa" e la pubblica sicurezza" definendo rispettivamente la prima come quelle «attività di prevenzione

o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico» e la seconda come l'insieme delle «misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico».

Con la sentenza n. 115 del 1995 la Corte Costituzionale - di nuovo chiamata a pronunciarsi sulla differenza tra i compiti di polizia amministrativa e quelli di polizia di sicurezza - stabilendo che la polizia di sicurezza ricomprende "le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, da intendersi quale complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si fonda l'ordinata convivenza civile dei consociati" e la polizia amministrativa ricomprende "le misure preventive e repressive dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono derivare alle persone e alle cose nello svolgimento di attività riconducibili alle materie sulle quali vengono esercitate competenze statali o regionali, senza che ne risultino pregiudicati o messi in pericolo gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico".

Questi concetti saranno poi trasfusi, esattamente in questi termini, nelle definizioni delle funzioni e dei

compiti di Polizia amministrativa regionale e locale e delle funzioni e dei compiti relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica contenute nell'art. 159 del

d.lgs. 112 del 1998 di conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. L'orientamento "restrittivo" in ordine al concetto di sicurezza pubblica, che costantemente emersedalle pronunce costituzionali, è stato ribadito nell'ultima sentenza prima dalle pronunce costituzionali, è stato ribadito nell'ultima sentenza prima della riformacostituzionale del 2001: la sentenza n. 290 del 2001, con cui la Corte ha richiamato l'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 precisando che "tale definizione nulla aggiungeva alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza costituzionale, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. E' dunque in questo senso che deve essere interpretata

la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'art. 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta

precisazione é necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia

e autonomie locali."[7].

[1] La clausola di ordine pubblico rappresenta una valvola di sicurezza del sistema, un limite successivo all'operare del diritto internazionale privato. Essa è infatti destinata a funzionare quando il giudice, grazie alla norma di conflitto, ha già individuato la norma applicabile alla fattispecie. È a questo punto che la clausola di ordine pubblico interviene richiedendo al giudice non già di esprimere un giudizio di valore, astratto e di principio, sulla specifica disposizione applicabile, bensì una valutazione concreta degli effetti che dall'applicazione della disposizione suddetta deriverebbero nel nostro ordinamento (Cass., 4.5.2007, n. 10215).

[2] Il sistema di "sicurezza pubblica" in Italia si fonda essenzialmente sul T.U.L.P.S., (acronimo di Testo Unico Leggi Pubblica Sicurezza) approvato con Regio Decreto del 18 giugno 1931. L'art.1 del suddetto recita "L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità ed alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei Comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni". "...a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati".

[3] T. F. GIUPPONI, *La Sicurezza e le sue dimensioni Costituzionali*, 2008

[4]

T. F. GIUPPONI, *La Sicurezza e le sue dimensioni Costituzionali*, 2008

[5] T. F. GIUPPONI, *La Sicurezza e le sue dimensioni Costituzionali*, 2008

[6]

F. PAOLOZZI, Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica,

novembre 2011

[7]

T. F. GIUPPONI, La Sicurezza e le sue dimensioni Costituzionali, 2008

<https://www.diritto.it/la-sicurezza-pubblicaprofilipubblicistici/>