

Ministro dell'Interno

**La Costituzione attraverso il prisma
dell'ordine pubblico:
storia e attualità di un concetto duttile
al servizio di diritti e libertà**

Lectio Magistralis 18 maggio 2023

1.

Magnifico Rettore,

Autorità civili e militari,

carissimi docenti e studenti,

nel ringraziarvi dell'ospitalità e della gradita
opportunità di confrontarmi con voi su un

tema quale l'ordine pubblico, ricorrente nel dibattito ma ancora esplorato solo in parte a livello scientifico, consentitemi di rivolgere un pensiero di cordoglio per le vittime della gravissima alluvione che ha colpito l'Emilia Romagna e le Marche.

In queste ore difficili, tutto il Governo è concentrato a fornire una risposta efficace all'emergenza, perché il ruolo essenziale di uno Stato democratico, attento ai bisogni sociali, è quello di garantire la vivibilità dei territori e contribuire alla condizione di benessere delle persone. Le attività di soccorso che vedono impegnate tutte le componenti del sistema di Protezione civile per mitigare le conseguenze dell'ondata di

maltempo e prevenire ulteriori rischi sono, in questo senso, espressione della missione dello Stato al servizio dei cittadini. Per questa ragione voglio pubblicamente esprimere la mia stima e la mia vicinanza a tutti coloro che in queste ore, senza risparmiarsi, si stanno adoperando per gestire l'emergenza.

Anche il ragionamento che svilupperemo qui, oggi, va in questa direzione.

Le funzioni di ordine pubblico e sicurezza pubblica hanno come proprio fondamento le esigenze sociali e **non rispondono ad una finalità di mera autoritarità**. Devono essere assistite dalla capacità di far rispettare

l'ordine e di garantire la sicurezza ma proprio per la ragione teleologica che le caratterizza: **il mantenimento della ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale ed il rispetto delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.**

Le funzioni di “ordine pubblico e sicurezza pubblica” non solo rispondono ad esigenze unitarie di tutta la collettività ma altresì **devono cogliere tutti i mutamenti e le condizioni,** debbono evolversi e perfezionarsi, essere assistite da nuovi strumenti e misure, per essere costantemente efficaci; **debbono cioè essere “duttili” perché “al servizio di diritti e libertà”.**

Dunque, la ragione di un aggiornato ed efficace sistema di ordine pubblico e sicurezza pubblica è proprio l'esigenza sociale e civica sottostante.

Questi elementi non derivano da una ipotesi astratta ma dalla attenta considerazione per i valori che la nostra Costituzione ed il nostro ordinamento amministrativo mettono in risalto e vogliono garantire.

L'oggetto di questa conversazione è proprio l'illustrazione e la ricostruzione dei valori e degli istituti che sono alla base e che richiedono che venga garantito l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica per rispondere alle esigenze della società civile.

L'illustrazione comporta il richiamo e la ricostruzione di principi generali dello Stato sociale, rispetto ai quali le funzioni di "ordine pubblico e sicurezza pubblica" sono correlate, funzionali e di significativa garanzia: se non si tenesse conto del contesto ordinamentale e sociale che l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica garantiscono e tutelano si avrebbe una visione parziale e distorta di questa fondamentale funzione dello Stato.

* * *

Nell'ordinamento repubblicano del nostro Paese, la Costituzione svolge il ruolo, individuato da Hans Kelsen (Praga 1881-

Berkeley 1973), di “norma di base”, fondativa di ogni ordinamento giuridico. Ed infatti, la Costituzione regge i rapporti civili, etico-sociali, economici, politici dei cittadini e le relative garanzie anche attraverso le istituzioni e la giurisdizione che sono garanti della regolarità di detti rapporti.

La Costituzione, per la sistematica di tutela dei diritti e delle libertà che significativamente la contraddistingue, ha creato le condizioni per realizzare i bisogni e le aspirazioni dei cittadini.

Un dato mi sembra molto importante: la Costituzione non solo proclama i diritti e le libertà ma disegna le Istituzioni pubbliche

che sono a garanzia della loro tutela e soddisfazione. Ed infatti, un ordinamento giuridico non può semplicemente risolversi in una comunità o collettività di individui ed in un sistema di norme che ne regolano e disciplinano i comportamenti; deve necessariamente comprendere anche una organizzazione pubblica democratica a garanzia degli individui e della collettività.

Più un ordinamento è democratico maggiormente l'organizzazione pubblica è accurata ed essa non può essere una realtà statica ma deve evolvere così come evolvono le aspirazioni e le capacità delle persone che compongono la nostra collettività. I cittadini devono poter

concorrere in modo reale al funzionamento dell'organizzazione pubblica.

Nel sentimento collettivo siamo ormai transitati dalla “democrazia rappresentativa” alla “democrazia partecipativa” e di questo cambiamento di paradigma occorre tenere conto nell'aggiornare l'organizzazione pubblica e le sue Istituzioni.

2. Nel contempo, la democrazia intesa in senso aggiornato, e cioè la “democrazia partecipativa”, impone anche che si dia il massimo spazio alla “sussidiarietà orizzontale” secondo quanto stabilisce l'art. 118, ultimo comma Cost.:

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118, ultimo comma Cost.)

In sostanza, l'ordinamento democratico, nel quale è presente una significativa organizzazione pubblica, non è dirigista e non sottrae libertà ai privati, perché tale organizzazione pubblica deve essere – soprattutto – di garanzia e di supporto.

Ovviamente, le iniziative della sussidiarietà orizzontale non devono essere in contrasto

con le leggi o con le varie esigenze collettive. Se i privati svolgono attività di interesse generale, lo devono fare in coordinamento con gli apparati pubblici e comunque non in contrasto con essi e neppure con aggravio o disagio per la collettività. Lo stesso art. 118, ultimo comma, Cost. presuppone un raccordo tra sfera pubblica e sfera privata.

3. Perché l'organizzazione pubblica è così importante in un ordinamento democratico?

La ragione consiste nel fatto che senza di essa tutto sarebbe rimesso alle singole volontà dei privati, che non sarebbero mai

vera comunità o collettività. Il rischio sarebbe quello di rapporti squilibrati e, talora, di esclusioni o marginalizzazione o di interventi frammentari e non organici.

L'essenza di questa constatazione si può cogliere ponendo mente all'art. 2 della Costituzione ed all'art. 3, comma 2

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.)

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost.)

Il principio di solidarietà (art. 2) impone di sostenere le situazioni svantaggiate e di operare senza antagonismi, di creare un clima di collaborazione e non di critica strumentale, di accettare i doveri come

elemento inscindibile della rivendicazione dei diritti.

Il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2) impone di procedere con logica e ragionevolezza, di fare un trattamento diverso a situazioni diverse, di adottare soluzioni adeguate (appropriate) per le diversificate situazioni che si presentano e di promuovere il miglioramento delle condizioni umane, civili e spirituali degli individui.

Nell'ordinamento democratico e per il benessere dei cittadini, l'obiettivo del miglioramento delle condizioni deve essere il parametro orientante, ma ciò impone diritti

accompagnati da doveri, benefici coniugati con impegni.

4. La lettura degli art. 2 e 3, comma 2 della Costituzione, dei quali ho cercato di illustrare sinteticamente il significato profondo, deve essere complessiva e cioè l'una disposizione si comprende e vale proprio per l'esistenza dell'altra.

In altre parole, possiamo dire che le due norme combinate esprimono una vera e propria “endiadi giuridica”, sino a poter affermare che esse possono e debbono essere rapportate ad un altro concetto, significativamente riassuntivo dei migliori

obiettivi, e cioè quello di “**coesione sociale e territoriale**”. Si tratta di un concetto finalistico che può anche essere reso in maniera più estesa, secondo la locuzione presente nel Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea: “coesione economica, sociale e territoriale”.

La coesione sociale e territoriale è un concetto finalistico perché rappresenta l’obiettivo virtuoso di politiche e comportamenti di solidarietà e tesi al miglioramento delle condizioni di vita, attraverso il raggiungimento della eguaglianza sostanziale.

5. A questo punto, è possibile introdurre un altro aspetto, prima di parlare in specifico dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, i quali altro non sono che condizioni per garantire la coesione sociale e territoriale, anche attraverso la solidarietà e l'eguaglianza sostanziale e la consapevolezza coordinata dei diritti e dei doveri.

L'interesse pubblico non è qualcosa di contrapposto all'interesse privato. Ed inoltre, l'interesse pubblico non può essere inteso in senso semplicistico e cioè al singolare.

Esiste una pluralità di interessi privati e così pure esiste una pluralità di interessi pubblici. Questi secondi rappresentano le varie e diversificate esigenze di ordine collettivo che si sono affermate e che hanno suggerito all'ordinamento di canonizzare tali interessi pubblici con la (nel momento della) istituzione di apparati preposti alla loro tutela (i vari Ministeri, le varie Autorità indipendenti e Agenzie, i vari Enti pubblici). La pluralità degli interessi pubblici rappresenta la complessità e ricchezza della odierna società civile e più essa società è democratica e maggiormente nuovi interessi pubblici si affermano e vanno tutelati.

In altre parole, non vi è un solo indistinto e generico interesse pubblico, del quale risultino incerti o non ben definiti i contorni ovveo che sia interpretabile a piacimento.

Le rappresentazioni e le motivazioni amministrative devono essere obiettive e non aprioristiche, documentate e non ideologiche.

Ebbene, di fronte alla innegabile pluralità degli interessi pubblici e degli interessi privati, **il modo di agire deve essere quello della ricerca della soluzione più equilibrata e di sintesi e cioè quella del bilanciamento, previo coordinamento**

**degli interessi pubblici e privati
compresenti nella fattispecie.**

Giuridicamente si utilizza una locuzione per esprimere tale opera di coordinamento e bilanciamento; il termine è “ponderazione” (dal latino *pondus*), il che esprime il necessario equilibrio da raggiungere che si traduce poi in una adeguatezza della soluzione adottata o prescelta che dir si voglia.

Il coordinamento tra gli interessi in gioco (pubblici e privati compresenti) è, pertanto, la bussola della scelta discrezionale amministrativa. Per arrivare a tale coordinamento, il metodo, cioè la

deontologia della discrezionalità, è la **ponderazione di tutti gli interessi in gioco che devono essere presi in considerazione.**

La vicenda è molto bene spiegata da una giurisprudenza della Corte costituzionale cui il Prof. Augusto Barbera ha fornito un apporto determinante. Posso richiamare Corte cost. 28 febbraio 2019, n. 28 cui sono seguite molte altre:

«l'atto amministrativo costituisce punto di approdo di un'adeguata attività istruttoria svolta nella sede procedimentale, aperta al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati, e

quindi preordinata all'apprezzamento e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (siano esse statali, locali o private); è in tale sede che dette istanze possono adeguatamente emergere ed essere valutate in modo trasparente, e ciò non solo a garanzia dell'imparzialità della scelta – nel rispetto del principio di cui all'art. 97 Cost. – ma anche e soprattutto per il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario coinvolto».

La ponderazione degli interessi pubblici e privati compresenti rappresenta dunque la figura tipica della discrezionalità e si può

realizzare se la decisione discrezionale di sintesi presenta tre fattori sui quali essa si poggia:

- esatta e completa informazione
- logicità
- coerenza

Non vi sono (non vi devono essere) poteri amministrativi abilitati al perseguimento di un fine genericamente pubblico. Le motivazioni non possono essere meramente enunciative. Dunque, si può dire che la discrezionalità amministrativa si giustifica e mostra di essere stata ben esercitata se rispondente ad un metodo di “dovuto processo legale” o giusto procedimento.

La cornice del potere amministrativo e la giustificazione della sua esistenza possono oggi sintetizzarsi come misure per la “coesione sociale e territoriale” che – secondo quanto anticipato sopra – trova riferimento nei “doveri di solidarietà” (art. 2) e nella “eguaglianza sostanziale” (art. 3) per il benessere dei cittadini.

Questa circostanza ordinamentale spiega perché **non si può parlare di “gerarchia degli interessi”**. Se, invece, si insistesse per configurare una gerarchia tra gli interessi, prima ancora che il procedimento si apra e prima dell’istruttoria, si avrebbero visioni aprioristiche, incompatibili con la “coesione sociale e territoriale”, con la sussidiarietà

orizzontale e con le autonomie e incompatibili con “adeguatezza” e “differenziazione” di cui all’art. 118 Cost.

6. Tutti gli aspetti finora evidenziati, quanto a tutela dei diritti e delle libertà negli ordinamenti democratici e quanto al doveroso coordinamento e bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati, nel ricercare la soluzione di sintesi per il caso di specie, trovano riscontro e conferma in **quello che può essere il ruolo dell’ordine e della sicurezza pubblica nella nostra società civile e cioè nella nostra collettività**, che si estende ormai anche oltre

il nostro amato Paese e ricomprende almeno l'Unione Europea.

Per comprendere il significato dell'ordine e sicurezza pubblica di deve partire dalla sintesi degli enunciati della Corte costituzionale, sviluppati in una giurisprudenza ormai pluridecennale.

Questi enunciati sono consolidati in una norma, alla cui stesura debbo ricordare che ho personalmente collaborato assieme al prof. Giuseppe Caia in un gruppo di studio insediato dal Ministro Franco Bassanini presso l'Università di Bologna ed in specifico presso la SPISA – Scuola di Specializzazione in Studi

sull'Amministrazione Pubblica, durante l'anno 1997; avevamo lo specifico compito di formulare norme definitorie del perimetro di due materie: quella della “polizia amministrativa regionale e locale” e quella dello “ordine pubblico e sicurezza pubblica” (altri gruppi si occuparono delle altre materie, dall'agricoltura, all'industria, dall'urbanistica alla tutela del paesaggio e così via).

Ebbene, le norme sono poi confluite nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e così ancora oggi recitano:

Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia

amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica (art. 159, comma 1)

Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui

*all'articolo 1, comma 3, lettera l),
della legge 15 marzo 1997, n. 59,
concernono le misure preventive e
repressive dirette al mantenimento
dell'ordine pubblico, inteso come il
complesso dei beni giuridici
fondamentali e degli interessi pubblici
primari sui quali si regge l'ordinata e
civile convivenza nella comunità
nazionale, nonché alla sicurezza delle
istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.
(art. 159, comma 2)*

La circostanza che, a differenza di molte
altre disposizioni, esse non sono mai state
modificate o integrate, rappresenta la

conferma della correttezza della soluzione a suo tempo proposta e accettata.

La ragione consiste nel fatto che le due definizioni hanno sintetizzato ed esteriorizzato una giurisprudenza equilibratissima della Corte costituzionale, ancora oggi pienamente valida. Si tratta dunque di parametri ai quali si deve fare riferimento sicuro.

In questa sede ci si deve concentrare sull'ordine pubblico e sicurezza pubblica.

Nel nostro ordinamento costituzionale, «ordine pubblico e sicurezza» risultano elencati nell'art. 117 Cost. (comma 2, lett. *h*) tra le materie di competenza legislativa

esclusiva dello Stato; la «sicurezza pubblica» è tra le ragioni che giustificano, quando sussista un pericolo grave, il potere sostitutivo del Governo nei confronti di organi delle Regioni, delle Città Metropolitane, delle Province e dei Comuni (art. 120, comma 2 Cost.); la tutela della «sicurezza nazionale» può legittimare lo scioglimento dei Consigli regionali e la rimozione del Presidente della Giunta (art. 126, comma 1 Cost.).

La dottrina e la giurisprudenza hanno ricostruito, con varietà di accenti, il significato di «ordine pubblico» e di «sicurezza pubblica» e la portata delle norme che contengono tali riferimenti.

Non appare comunque contestabile che si debbano riconoscere due distinte valenze del concetto di «ordine pubblico»: l'una propria del diritto privato e l'altra rilevante nel diritto penale e nel diritto amministrativo. Anche se in entrambi i casi l'esigenza di difesa è quella dei valori fondamentali della collettività e degli individui che la compongono, per il diritto privato il contrasto (divieto) si può ricavare anche per implicito, e cioè quando una determinata soluzione o regolamento di interessi non sono di per sé vietati da norme imperative e tuttavia ledano valori relativi alla pacifica e civile convivenza fra gli uomini ed al loro progresso economico e sociale ovvero valori di carattere individuale

per la libertà, la dignità e la sicurezza dei singoli. Nel diritto penale e nel diritto amministrativo devono, invece, applicarsi pienamente i principi di tassatività, sufficiente determinatezza, legalità e tipicità.

L'ordine pubblico (così come la sicurezza pubblica) nel diritto amministrativo non potrà essere considerato un “concetto mobile” o generico; certamente si dovrà tenere conto, in chiave evolutiva, della situazione dell'ordinamento in una determinata epoca storica, ma il criterio ricostruttivo non dovrà dimenticare che l'ordine pubblico nel diritto amministrativo attiene ai rapporti tra autorità e libertà.

L'attività amministrativa per l'ordine e la sicurezza pubblica riguarda, dunque, **le azioni che lo Stato esplica provvedendo a consentire di vivere tranquillamente nella comunità e di agire in essa per la manifestazione della propria individualità e per il soddisfacimento dei propri interessi.** Si tratta di tutta quella serie di compiti di polizia (protezione delle persone, dei costumi, dei beni) che si riferiscono alla pubblica sicurezza; a livello di diritto positivo, ciò si ricava dal combinato disposto del riportato art. 159, comma 2 e dell'art. 160, comma 2 (che menziona «L'ordinamento dell'amministrazione della pubblica

sicurezza» preposto «ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ... »).

Pertanto, come ci si avvede, l'odierno significato della polizia di sicurezza non coincide con il concetto di polizia del XVIII secolo, ove sotto la parola «polizia» si comprendeva tutta l'amministrazione interna, di modo che veniva intesa quale polizia tanto l'attività di garanzia della coesistenza e dell'armonia degli individui quanto l'attività diretta al benessere fisico, economico e civile della popolazione. In questa concezione la polizia aveva un campo pressoché illimitato e riguardante tutto ciò che non era amministrazione della difesa, amministrazione finanziaria e della giustizia.

Ma la nozione non può essere così ampia ed infatti, ormai da tempo, la dottrina ha ricostruito una nozione più adeguata ed idonea a separare l'attività di polizia dagli interventi amministrativi nel campo civile, economico e sociale che non riguardano però l'ordine e la sicurezza pubblica: la polizia è l'attività della pubblica amministrazione, che è diretta ad attuare, in via amministrativa ed indipendentemente dalla sanzione penale, le limitazioni che dalla legge sono imposte alla libertà dei singoli nell'interesse superiore della conservazione dell'ordine, della sicurezza generale, della pace sociale e di qualunque altro bene tutelato con disposizioni penali

(così Guido Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, V, *Le principali manifestazioni dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, Giuffrè, 1957, p. 71).

L'art. 159, comma 2 del d.lgs. n. 112/1998 considera congiuntamente l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica e ne illustra il significato unitario. Ciò induce a ritenere che non ci si trovi di fronte ad una dicotomia bensì ad **un'endiadi**. In altre parole, «ordine pubblico» e «sicurezza pubblica» **non sono due concetti distinti anche se correlati**, i quali esprimano differenti aspetti o valori da tutelare. Infatti, la legislazione amministrativa **richiama ripetutamente le due locuzioni in maniera**

congiunta e mostra di voler esprimere un unico concetto per mezzo di due termini coordinati, i quali costituiscono dunque un'endiadi.

Questa constatazione non ha carattere meramente formalistico perché nel passato, attraverso una distinzione di significati, che propugnava l'esistenza di due concetti (quello di ordine pubblico e quello di sicurezza pubblica) si tendeva ad enfatizzare l'esistenza di un ordine pubblico “ideale”, ampliando di molto le possibili restrizioni delle situazioni soggettive degli amministrati con la prospettazione di cause potenziali di disordine (pericolo) rispetto alle quali era molto sfuggente il nesso di

causalità con l'offesa dell'ordine pubblico “materiale” (individuato, secondo tale impostazione, nella sicurezza pubblica).

Per scongiurare le possibili conseguenze negative del riferimento ad un ordine pubblico ideale, come limite immanente a tutte le libertà civili e politiche, appare invece necessario che lo stesso pericolo per l'ordine pubblico abbia una connotazione materiale e si riferisca cioè a condotte in concreto (e non presuntivamente) idonee a produrre un evento pericoloso per l'ordine pubblico.

La raggiunta concezione dell'ordine pubblico in senso materiale sembra essere

alla base delle formulazioni contenute nella nostra Costituzione. Quasi ad evitare equivoci ed applicazioni distorte di un ordine pubblico ideale, la locuzione «ordine pubblico» non viene impiegata e si utilizza, invece, per lo più, il termine «sicurezza».

Gli artt. 16 e 17 Cost. contemplano la «sicurezza» come limite alle libertà di circolazione e di riunione; l'art. 41, comma 2 Cost. stabilisce che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno, tra l'altro, alla «sicurezza». Sotto altro riguardo, gli artt. 14 e 17 Cost. prevedono il limite della «incolumità pubblica» con riferimento alla libertà di domicilio e di riunione.

7. La statualità delle principali attribuzioni amministrative in materia di ordine e sicurezza pubblica e delle stesse Forze di polizia non sono il portato di una visione centralistica, perché derivano – invece – dalle **esigenze unitarie sottese alla realizzazione delle finalità degli obiettivi di ordine e sicurezza pubblica** (Cfr. Corte cost., 13 luglio 1963, n. 131; 13 marzo 2001, n. 55; 4 aprile 2001, n. 97).

Trattandosi di esigenze unitarie, **per esse si richiede un approccio omogeneo, per presupposti e criteri di intervento, sul territorio nazionale** (fermo restando

l'adattamento ai casi concreti delle misure da assumere) e per questa ragione, nell'art. 54 del t.u.e.l., vengono stabiliti i molteplici raccordi tra Sindaco e Amministrazione statale centrale e periferica della pubblica sicurezza a proposito degli interventi per la "sicurezza urbana".

Del resto, confrontando le definizioni e specificazioni normative, si può notare che la "incolumità pubblica" e la "sicurezza urbana" – in vista delle quali l'art. 54 del t.u.e.l. ha assegnato i nuovi poteri ai Sindaci – fanno parte dell'ambito materiale dell'ordine e della sicurezza pubblica e non costituiscono un *tertium genus* tra esso e la "polizia amministrativa locale" (che

riguarda "le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici e alle cose ... senza [però] che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica": art. 159, comma 1 del d.lgs. n. 112 del 1998).

Ed infatti, le definizioni contenute nel d.m. 5 agosto 2008, ai fini dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 54 del t.u.e.l., impiegano locuzioni descrittive coincidenti o comunque inquadrabili nella sopra ricordata nozione di ordine e sicurezza pubblica.

Per "incolumità pubblica" si intende "l'integrità fisica della popolazione" e per

"sicurezza urbana" si intende "un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità" (art. 1 d.m. cit.). Ancora, si deve notare che le situazioni e comportamenti da prevenire e contrastare, descritti nel seguente art. 2, lo sono "ai sensi" e dunque in conformità e nei limiti "di quanto disposto all'art. 1" sopra richiamato.

È sufficiente leggere le espressioni contenute nell'art. 1 del d.m. per rendersi conto che esse si inquadrano nella sopraricordata definizione normativa e nella ricostruzione della Corte costituzionale a

proposito dell'ordine e sicurezza pubblica. Cosicché, nell'applicazione dell'art. 54 del t.u.e.l., ogni ipotesi o tentativo di forzare i confini della nozione o di restringerne la portata, si porrebbe in contrasto con i presupposti ordinamentali.

La riconducibilità alla materia dell'ordine e sicurezza pubblica tanto della "incolumità pubblica" che della "sicurezza urbana", che – pertanto – non costituiscono un ambito materiale di intervento distinto dalla prima, sono anche la conferma della positiva azione del legislatore nella valorizzazione delle autonomie locali, attraverso la rappresentativa figura del Sindaco. Quest'ultimo ha ricevuto accresciuti poteri in

una materia che attiene ad interessi pubblici primari ed esso viene a configurarsi, in modo più spiccato che nel passato, come Autorità di pubblica sicurezza.

8. In conclusione, si può ritornare alla definizione di “ordine pubblico e sicurezza pubblica” e ai contenuti di essa, come sintesi dell’esposizione svolta

Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al

mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. (art. 159, comma 2)

Per l'obiettivo è molto importante la “prevenzione” e non si può limitare alla “repressione” che non sarebbe sufficiente a garantire i cittadini.

L'ordine pubblico e la sicurezza pubblica devono essere oggetto di “mantenimento” e

ciò implica una attività costante e condivisa che non permette flessioni di attenzione o deroghe, come pure non tollera ostacoli o azioni emulative.

La "ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale" rappresentano i tratti caratterizzanti di un ordinamento democratico dove i diritti si accompagnano ai doveri civili e dove la "coesione sociale e territoriale" è garanzia di convivenza nella *societas*.

La "sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni" (economici e non) è la condizione-soglia che deve essere rispettata per non travalicare in individualismi,

antagonismi e violazione dei diritti nell'ordinamento e nella comunità.

Anche la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale ribadisce questa linea di lettura: vi è una sicurezza pubblica “in senso stretto” o **sicurezza primaria** che riguarda, appunto, l'ordine e sicurezza pubblica e una sicurezza “in senso lato” o sicurezza secondaria che riguarda azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei territori, le politiche e i servizi sociali, l'assistenza sanitaria, la polizia amministrativa locale, il governo del territorio (cfr. tra le altre Corte cost., 12 novembre 2020, n, 236). Pertanto, spesso ci si trova di fronte ad una opportunità, meglio

sarebbe dire doverosità, di coordinamento tra i vari apparati dello Stato, proprio in ragione dell'intreccio di competenze e funzioni correlate, il cui esercizio coordinato conduce dunque a benefici effetti.

Da ciò il grande valore che rivestono i Patti di legalità, i Protocolli e gli stessi organi collegiali di coordinamento (Comitati), perché la collaborazione tra Istituzioni e apparati dello Stato e degli Enti territoriali non è un semplice atto di coordinamento amministrativo ma un vero e proprio servizio e doverosa attenzione ai cittadini, ai loro diritti e aspirazioni.

Grazie per l'attenzione.

