

**Titolo:** Costituzione: inserire il diritto del singolo alla sicurezza

**Autore:** Salvatore Raimondi

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

Analogamente, nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico vengono in rilievo come ragioni che possono giustificare limitazioni del diritto al rispetto della vita privata e familiare, della libertà di domicilio e di corrispondenza (art. 8), della libertà di manifestare la propria religione (art. 9), della libertà di espressione (art. 10), e della libertà di riunione e di associazione (art. 11).

Con lo stesso significato ordine pubblico e sicurezza pubblica compaiono nel Patto internazionale sui diritti civili e politici. Menzionati quali possibile giustificazione della limitazione delle libertà di movimento e di scelta della residenza (art. 12), di religione (art. 18), di espressione (art. 19), di riunione (art. 21), di associazione (art. 22).

E' però da dubitare che siffatta configurazione, la quale di certo coglie un aspetto assolutamente inconfutabile, connaturato alla nozione, abbia carattere esaustivo.

E' fenomeno di diffuso rilievo una forte domanda di sicurezza da parte dei cittadini. In particolare a partire dalla metà degli anni '90, è di molto cresciuta la paura della criminalità, che viene ritenuta un fenomeno sociale imponente.

Si comprende pertanto che mentre sino a tutto il secolo che ci siamo da poco lasciati alle spalle nella dottrina giuridica il problema non era stato agitato, alcuni contributi molto recenti hanno preso in considerazione la configurazione della sicurezza come diritto.

E' da rammentare che, storicamente, la sicurezza è considerata come un diritto fondamentale nelle Dichiarazioni dei diritti contenute nelle Costituzioni delle ex colonie inglesi. Nel *Bill of Rights* della Virginia del 1776 (che, come è noto, fu preso a modello dalle altre Carte) vengono considerati “diritti innati” (*inherent rights*) “il godimento della vita, della libertà, mediante l'acquisto ed il possesso della proprietà, e il perseguire e ottenere felicità e sicurezza” (sez. 1). Si stabilisce inoltre che “Il governo è, o deve essere, istituito per la comune utilità, protezione e sicurezza del popolo, della nazione o

comunità”. E si aggiunge che quando un governo si rivela inadeguato a tali scopi la maggioranza della comunità ha il diritto a cambiarlo (sez. 3). Nello stesso senso l'art. 7 della Carta del Massachusetts (1780) e l'art. 5 della Carta della Pennsylvania (1776). In queste ultime (rispettivamente all'art. 10 ed all'art. 8) ed in quella del Vermont (1777, all'art. 9) si proclama inoltre che “Ogni membro della società ha diritto di essere protetto nel godimento della vita”. In tale contesto la sicurezza sembra effettivamente configurarsi come diritto del cittadino nei confronti dello Stato. Ed è intesa nel senso di protezione dei singoli e della collettività da pericoli esterni ed interni.

Nel continente europeo, tra i diritti fondamentali figura, già a partire dalla concezione originaria, che risale all'epoca dell'assolutismo illuminato, assieme alla libertà ed alla proprietà, anche la sicurezza. Ed all'art. 2 della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 (che costituisce oggi parte integrante della Costituzione francese), si consacrano come diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione.

Ma in Europa storicamente i diritti fondamentali si sono affermati come protezione dall'intromissione dei pubblici poteri. In tale contesto il riferimento alla sicurezza è inteso non quale diritto del singolo cittadino verso lo Stato ad essere protetto dai pericoli derivanti dalla criminalità, ma quale garanzia rispetto alla intromissione dell'autorità nella libertà individuale. In tale senso l'art. 2 della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, il quale sancisce il diritto di ogni individuo “alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona”. Con lo stesso significato la sicurezza è menzionata nell'art. 5 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), secondo il quale “Ogni persona ha diritto alla libertà ed alla sicurezza”. Con riferimento a tale disposizione è da rammentare che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, libertà e sicurezza devono essere considerate come un unicum. Il concetto di sicurezza deve intendersi ricompreso nel concetto di libertà. La sua tutela attiene all'ingerenza arbitraria dell'autorità pubblica nella libertà personale dell'individuo, le cui limitazioni rispondono all'esigenza della “sicurezza” allorché siano adottate sulla base di una disciplina legislativa preesistente. Pressoché identica la disposizione di cui all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, “Ogni individuo ha diritto alla libertà e sicurezza”, la quale deve essere interpretata nello stesso modo.

Al riguardo non appare azzardato affermare che nella trasposizione dall'America (Dichiarazioni dei diritti delle ex colonie inglesi) all'Europa (Dichiarazione dell'Assemblea nazionale francese del 1789) la sicurezza ha perduto i suoi originari connotati. Da (autonomo) diritto fondamentale del cittadino nei confronti della pubblica autorità è diventata connotato della libertà, garanzia dall'intromissione dei pubblici poteri nella libertà individuale. Non è difficile comprendere le ragioni della diversità. In America non c'era da sostituire interamente un ordine precedente con un nuovo, ma si trattava di affermare l'indipendenza dalla madrepatria, mentre in Francia si trattava proprio di spazzare via un assetto sociale consolidato da secoli, e di sostituirlo con un altro interamente nuovo. Donde le ben maggiori preoccupazioni per la garanzia della libertà individuale nei confronti delle intromissioni del

pubblico potere.

Ritornando alla Costituzione, dall'esame delle disposizioni nelle quali il concetto di sicurezza è evocato (menzionate all'inizio) si trae la configurazione della stessa come interesse oggettivo, di carattere generale, riferito alla collettività. Per contro, la sicurezza non figura nel catalogo dei diritti fondamentali esplicitamente contemplati dalla Costituzione, sicché non appare possibile configurarla come una posizione direttamente riferibile ai singoli. Non è difficile comprendere le ragioni di quella che potrebbe apparire come una lacuna della carta costituzionale. Il perseguimento della sicurezza pubblica è interamente nelle mani del pubblico potere, che detiene il monopolio della forza pubblica. Sicché la sicurezza può costituire un'arma contro la libertà. Donde la preoccupazione che in Assemblea costituente si spinse sino al punto da escludere ogni riferimento all'ordine pubblico, al fine di non introdurre nella carta fondamentale riferimenti che avrebbero potuto essere assunti a pretesto per ingiustificate limitazioni delle libertà. Ma appare possibile individuare una diversa spiegazione della mancata soggettivizzazione della sicurezza, del suo mancato inserimento nel catalogo dei diritti del cittadino (la stessa omissione si riscontra, invero, nelle carte costituzionali degli altri Paesi aventi ordinamenti analogamente ispirati rispetto a quello dell'Italia). Si è ritenuto ovvio, implicito a tal punto da non doverlo scrivere, che i pubblici poteri debbano provvedere alla sicurezza pubblica per essere essa un loro compito primario, ineludibile, in mancanza del cui assolvimento lo stesso assetto organizzativo della società nelle forme statuali non troverebbe giustificazione.

E' da ricordare al riguardo che è oggetto di discussione in dottrina se i diritti inviolabili siano da configurare come una categoria "chiusa", nel senso che sarebbero limitati a quelli espressamente previsti dalla Costituzione, ovvero come una categoria "aperta", nel senso che si debbano riconoscere nuovi diritti emergenti dalla coscienza sociale. Appare più convincente la tesi, che tende a superare la stessa distinzione tra categoria chiusa e categoria aperta, secondo la quale il riconoscimento di cui all'art. 2 Cost. ha ad oggetto i diritti enucleabili dal contesto della Costituzione. In molti casi i nuovi diritti, si afferma esattamente, sono aspetti di diritti già presenti nella Costituzione, o, in altri termini, diritti impliciti o strumentali rispetto ad essi.

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

Oggi l'evoluzione del comune sentire, le situazioni di fatto dalle quali le nuove istanze sociali traggono origine, inducono a considerare insufficiente la - peraltro incerta, e comunque non "palpabile" - configurazione della sicurezza pubblica come diritto implicito, e spingono verso una diversa

impostazione che veda l'affermazione della sicurezza come diritto della persona di guisa che il rapporto con le libertà debba essere visto in termini di contemperamento, di bilanciamento degli interessi, ma senza che la paura dell'arbitrio da parte del pubblico potere porti ad una insufficiente considerazione della sicurezza delle persone e dei beni. L'inserimento della sicurezza nel catalogo dei diritti fondamentali del cittadino appare come un'indispensabile strumento di equilibrio tra interessi tutti meritevoli di tutela. Non rimane che auspicare un siffatto inserimento in sede di riforma della parte prima della costituzione sempre più frequentemente invocata (tra l'altro in queste stesse pagine, con riferimento alla Costituzione europea, nel contributo di Aldo Loiodice).

il Maestrale