

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2954

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MELONI, LOLLOBRIGIDA, FOTI

Modifica all'articolo 101 della Costituzione, in materia di introduzione del diritto dei cittadini alla sicurezza

Presentata il 16 marzo 2021

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge costituzionale reca una modifica all'articolo 101 della Costituzione ritenuta indispensabile ai fini della completezza della tutela offerta dal nostro ordinamento e del riconoscimento di un diritto fondamentale dei cittadini: il diritto alla sicurezza, all'ordine pubblico e all'incolumità.

Com'è agevole rilevare, tra i diritti espressamente riconosciuti e garantiti dalla Costituzione non viene definito il diritto alla sicurezza, che in una prima accezione è da intendere come « sicurezza dei diritti », senza tenere in considerazione distinzioni più specifiche quali, ad esempio, sicurezza interna ed esterna, sicurezza individuale e generale, sicurezza ideale e materiale, sicurezza sul lavoro, eccetera.

La Corte costituzionale, sin dalla sua più risalente giurisprudenza, ha definito la

sicurezza come « situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza » (sentenza n. 2 del 23 giugno 1956).

Per sicurezza pubblica si intende, quindi, l'ordinato e pacifico svolgimento della vita di una comunità e spetta allo Stato il dovere di assicurarla attraverso un'attività (appunto di pubblica sicurezza) volta a impedire il compimento di atti contrastanti con l'ordinamento giuridico, ovvero in grado di infrangere l'ordinata e pacifica convivenza sociale.

A seguito di innumerevoli ricostruzioni dottrinarie volte a distinguerne i rispettivi confini, il concetto di sicurezza pubblica è attualmente associato a quello di « ordine pubblico » oppure i due concetti sono usati come sinonimi.

È generalmente riconosciuto, invece, che l'ordine pubblico consiste nel mero ordine materiale, che può ritenersi turbato da atti umani violenti o da fatti naturali, come ad esempio, un terremoto o un'alluvione, pregiudizievoli per la pubblica incolumità.

Allo stesso modo, la sicurezza pubblica identifica, anche sotto un profilo soggettivo, lo stato psicologico dei membri della collettività i quali si devono sentire protetti nella loro integrità personale e patrimoniale.

Ne deriva che sicurezza e ordine pubblico sono, in realtà, due facce della stessa medaglia, in quanto negli ordinamenti di democrazia liberale la sicurezza pubblica esiste purché l'ordine materiale sia mantenuto.

Nella Costituzione non è presente una definizione normativa di sicurezza (tanto meno pubblica), né di ordine pubblico. Cionondimeno, si fa riferimento in più parti alla sicurezza, da ultimo con la riforma approvata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, anche associata alla nozione di ordine pubblico (si veda, in particolare, l'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione).

Il concetto di sicurezza pubblica è ricorrente nel testo costituzionale sia nella parte prima, relativa ai diritti e doveri dei cittadini, sia nella parte seconda, relativa all'ordinamento della Repubblica. Ulteriori disposizioni si riferiscono, inoltre, a concetti analoghi, quali l'incolumità pubblica o l'ordine pubblico, non a caso a volte richiamati congiuntamente.

Più in particolare, negli articoli 14, 16, 17 e 41 della Costituzione, la sicurezza (e l'incolumità pubblica) è individuata esplicitamente quale limite che la legge può porre all'esercizio di specifiche libertà (di domicilio, di circolazione, di riunione e di iniziativa economica).

Nell'articolo 13, che tutela la libertà personale, il terzo comma parimenti allude a un'attività di pubblica sicurezza che, in casi eccezionali di necessità e di urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità competente può compiere.

Ancora, l'articolo 117, al secondo comma, lettere *d*) e *h*), attribuisce allo Stato la

potestà legislativa esclusiva, tra l'altro, nella materia della « sicurezza dello Stato » e in quella dell'« ordine pubblico e sicurezza ».

L'articolo 120, al secondo comma, prevede che il Governo possa sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, tra l'altro, nel caso di « pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ».

L'articolo 126, primo comma, prevede, altresì, il possibile scioglimento da parte del Capo dello Stato dei consigli regionali per « ragioni di sicurezza nazionale ».

Tenuto conto delle fattispecie previste dalla Costituzione, si può rilevare che la sicurezza:

1) è un bene di rilievo costituzionale fondamentale;

2) può eventualmente, nei termini e alle condizioni stabiliti dalla legge (nel rispetto e in attuazione della Costituzione), operare come limite di determinate libertà (quali quelle citate di circolazione, di riunione e di iniziativa economica);

3) è un'attività il cui esercizio è compito delle autorità.

Si può, quindi, osservare che la sicurezza ha una dimensione costituzionale e che, in tale ambito, potrebbe svolgere una funzione di limite all'esercizio di talune libertà fondamentali, rientrando tra i fini e i compiti dello Stato.

A seguito del noto attacco alle Torri gemelle avvenuto negli Stati Uniti d'America l'11 settembre 2001 e ai successivi numerosi attentati terroristici di matrice islamica — quali, tra gli altri, quelli avvenuti nella vicina Francia, oltre che in Germania, Spagna e Inghilterra — nonché all'aumento di reati commessi da stranieri, anche per effetto dei consistenti flussi migratori, si è determinata una situazione di allarme sociale e si è diffusa una condizione di insicurezza nell'opinione pubblica, che richiedono una maggiore e più efficace protezione da parte delle competenti autorità e dello Stato.

Appare, pertanto, necessario intervenire al fine di tranquillizzare l'opinione pubblica, nonché di assicurare in concreto, con maggiore forza ed efficacia, la protezione

della convivenza civile e dell'incolumità delle persone e dei beni.

La sicurezza deve quindi essere configurata come un diritto fondamentale che, al pari degli altri diritti, non è assoluto ma va temperato in relazione a specifici interessi pubblici ai fini di un'ordinata e armonica coesistenza civile. Ad esempio, si rileva come la libertà di manifestazione del pensiero, che è tra le libertà maggiormente caratterizzanti la forma repubblicana e democratica del nostro Stato, vada esercitata in modo da non turbare manifestamente la tranquillità pubblica; ne deriva che anche

tale libertà deve essere esercitata nel rispetto della sicurezza.

La presente proposta di legge costituzionale intende fornire una risposta alle istanze riportate, più volte sollevate anche dall'opinione pubblica e dagli studiosi del diritto, con l'obiettivo di rafforzare il principio fondamentale della sicurezza che non può essere ancora eluso, soprattutto in questo momento storico.

A questo fine, l'articolo 1 della presente proposta di legge costituzionale è volto a riconoscere tale diritto fondamentale a livello costituzionale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. Al primo comma dell'articolo 101 della Costituzione è premesso il seguente:

« La Repubblica tutela la sicurezza dei cittadini ».



18PDL0133640