



Edin Skrebo

(assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, Dipartimento di Giurisprudenza)

**Il concetto di ordine pubblico: uno sguardo retrospettivo
dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente***

*The concept of public order: a retrospective look
at the preparatory work of the Constituent Assembly**

ABSTRACT: Il concetto di ordine pubblico, sin dalle sue prime formulazioni e applicazioni, si è sempre contraddistinto per la difficoltà di una definizione univoca. Nel corso del tempo, infatti, esso è stato interpretato secondo molteplici prospettive: materiale, ideale, pubblico, interno e internazionale. Il presente scritto si propone di ripercorrere, in chiave retrospettiva, il modo in cui tale concetto è stato affrontato nel dibattito costituente. In particolare, si analizzerà come l'ordine pubblico è stato declinato nelle Relazioni dei membri dell'Assemblea Costituente, il dibattito che queste hanno suscitato all'interno delle varie Sottocommissioni e, infine, le discussioni sviluppatesi in seduta plenaria. L'obiettivo è quello di fare luce sull'origine del concetto all'interno del contesto costituzionale italiano, al fine di coglierne, con maggiore chiarezza, alcuni profili rilevanti nel contesto attuale.

ABSTRACT: Since its initial formulation and application, the concept of public order has consistently proven difficult to define with precision. Over time, it has been interpreted through a variety of lenses: material, ideal, public, domestic, and international. This paper offers a retrospective analysis of how the concept was addressed during the constitutional debate. Specifically, it examines how public order was discussed in the reports submitted by members of the Constituent Assembly, the debates these reports generated within the various subcommittees, and, ultimately, the deliberations held during the plenary session. The aim is to clarify the origins of the concept within the Italian constitutional context, in order to provide a clearer understanding of its key aspects in the contemporary legal framework.

SOMMARIO: 1. Il concetto di ordine pubblico: un tentativo definitorio - 2. Il concetto di ordine pubblico: tra passato e presente 3. Le relazioni presentate presso le Sottocommissioni della Commissione per la Costituzione - 4. Il dibattito in seno alle Sottocommissioni della Commissione per la Costituzione - 5. Il dibattito in Assemblea Costituente - 6. Brevi conclusioni: un'eco dal passato.

1 - Il concetto di ordine pubblico: un tentativo definitorio

DOI: <https://doi.org/10.54103/1971-8543/29582>



Il presente contributo vuole approfondire il concetto di ordine pubblico da una prospettiva di storia costituzionale¹. Più precisamente, l'intento dell'autore è quello di (ri)aprire uno spiraglio all'interno dei lavori preparatori alla Costituzione della Repubblica italiana in tema di ordine pubblico, al fine di scrutare i momenti cruciali che hanno scandito il dibattito su tale concetto. Ciò significa, in realtà, non tanto indugiare in una mera ricostruzione erudita ed anacronistica, quanto piuttosto cercare di rintracciare le radici delle attuali interpretazioni sul tema, in modo da dare conto di come quelle scelte originarie formulate dai costituenti continuino a influenzare, a partire dalla Costituzione, l'elaborazione tanto dottrinale quanto giurisprudenziale, specialmente quando l'ordine pubblico diventa strumento per contenere l'esercizio delle libertà fondamentali.

In questo modo, si ritiene possibile, da una parte, fornire un quadro dettagliato sui motivi storico-giuridici che hanno determinata - almeno sino alla revisione costituzionale del 2001 - l'assenza di un riferimento *expressis verbis* all'endiadi ordine pubblico all'interno della Costituzione². Dall'altra parte, questo percorso tra la documentazione

* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.

Redatto nell'ambito del Progetto PRIN 2022 PNRR "Boosting a Sustainable Religious Pluralism: Public Order and European Constitutional Identity (SURPLEI)", P2022A3L9K, Finanziato dall'Unione europea-Next Generation EU, Missione 4, componente 2, investimento 1.1, CUP H53D23010830001".

¹ Le considerazioni da cui muove questo articolo sono ispirate da N. MARCHEI, *Ordine pubblico ideale e materiale: quale libertà religiosa?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese>), n. 15 del 2024, pp. 2-4.

² A mero titolo ricognitivo, si può dire che l'introduzione esplicita del termine ordine pubblico all'interno del testo costituzionale italiano si deve alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Prima della riforma in parola, la Costituzione non conteneva una menzione espressa dell'ordine pubblico, sebbene il concetto fosse comunque implicitamente presente nell'ordinamento giuridico italiano attraverso la legislazione ordinaria, la giurisprudenza e la dottrina. Il termine trovava applicazione, in particolare, in settori come la sicurezza pubblica, il diritto penale e il diritto privato, in cui fungeva da limite all'autonomia negoziale dei privati o da fondamento di interventi statali volti a tutelare la convivenza civile. Con la riforma del 2001, l'ordine pubblico e la sicurezza sono stati formalmente inclusi tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, come stabilito dall'articolo 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione. In questo modo, il legislatore costituzionale ha inteso preservare in capo allo Stato una competenza unitaria in un ambito considerato cruciale per l'integrità dell'ordinamento giuridico e per la garanzia dell'uniformità dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale.



dell'Assemblea Costituente dovrebbe cercare di fare luce sulle effettive posizioni assunte dai costituenti rispetto al concetto di ordine pubblico.

Per raggiungere tali obiettivi, il presente scritto cercherà di fornire al lettore - seppure in termini essenziali - minime notazioni utili per la ricostruzione del concetto di ordine pubblico dando così conto anche delle sue molteplici sfaccettature. Infatti, l'analisi storico-giuridica - una volta fissato un quadro generale - avrà a oggetto le relazioni presentate dai costituenti presso le varie Sottocommissioni della Commissione per la Costituzione in cui viene trattato il concetto di ordine pubblico. A questo primo livello di lettura, si affiancherà l'analisi del dibattito sviluppatosi sul tema in oggetto all'interno delle Sottocommissioni e, successivamente, all'interno dell'Assemblea Costituente.

L'ordine pubblico, sin dalla sua genesi, è stato caratterizzato da una costante difficoltà definitoria, tanto che alcuni studiosi si sono spinti a definirlo come un vero e proprio "supplizio per l'intelligenza"³. Inoltre, a queste difficoltà definitorie si aggiungono anche quelle relative alla natura poliedrica dell'endiadi in parola, che "può assumere fini e contenuti diversi a seconda del contesto giuridico nel quale esso viene inquadrato"⁴.

Per sommi capi, si può affermare che la dottrina distingue tradizionalmente due principali accezioni di ordine pubblico: una 'materiale' (o 'amministrativa') e una 'ideale' (o 'normativa')⁵.

La scelta di attribuire allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza risponde all'esigenza di evitare frammentazioni o disomogeneità nell'esercizio delle funzioni pubbliche che incidono sulla tutela dell'incolumità dei cittadini, sulla prevenzione dei reati e sul mantenimento della pace sociale. In un sistema sempre più orientato al decentramento, l'inserimento dell'ordine pubblico tra le materie riservate allo Stato rappresenta un bilanciamento tra l'esigenza di riconoscere autonomia normativa alle Regioni e il bisogno di garantire, su scala nazionale, un presidio uniforme dei valori fondamentali della convivenza.

Inoltre, l'introduzione esplicita di questo termine nella Costituzione ha contribuito a conferire al concetto di ordine pubblico un valore costituzionale, rafforzandone la funzione di principio regolatore dell'ordinamento. Non si tratta più soltanto di un'esigenza pratica di controllo e prevenzione del disordine, ma di una dimensione giuridicamente qualificata, che rientra nel nucleo delle competenze centrali dello Stato e assume rilievo anche nell'interpretazione delle norme che disciplinano l'equilibrio tra libertà individuali e interessi collettivi. Sull'iter dell'adozione della revisione costituzionale si rimanda a: **M. C. AMOROSI**, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza. Lineamenti teorici e paradigmi applicativi di una nozione evanescente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, pp. 166-172.

³ Così in **J. MALAURIE**, *L'ordre public et le contrat*, Matot-Braine, Reims, 1953, p. 3.

⁴ **O. FERACI**, *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 323.

⁵ Tra i molti, si rimanda a **F. ANGELINI**, *ordine pubblico*, in **S. CASSESE** (a cura di), 182



L'accezione 'materiale' intende l'ordine pubblico come la condizione di regolare e pacifica convivenza che lo Stato deve garantire, affinché le attività sociali e personali dei cittadini si svolgano senza turbamenti o minacce. Questa tutela è assicurata attraverso "norme di pubblica sicurezza e di diritto penale"⁶. L'ordine pubblico, in questo senso, si configura come un "ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, état de paix opposé à l'état de trouble"⁷, e rappresenta quindi uno stato di tranquillità, sicurezza e salubrità, indispensabile per la vita collettiva.

Accanto a questa teoria, una parte della dottrina ha elaborato un'accezione 'ideale' o 'normativa' dell'ordine pubblico, che si concentra non tanto sulla sicurezza esterna, quanto sull'identità valoriale dell'ordinamento giuridico. Secondo questa prospettiva, l'ordine pubblico coincide con il "sistema coerente ed unitario di valori e principi"⁸, che costituiscono l'ossatura dell'ordinamento stesso e con il "sistema di valori e principi inderogabili, che informano storicamente l'ordinamento generale della comunità statale"⁹.

Questa ulteriore lettura sembra essere resa possibile, in parte, dalla stessa Corte costituzionale, che, tra la sua giurisprudenza mutevole in materia, ha definito l'ordine pubblico anche come

"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 inherente al vigente sistema costituzionale [...] il mantenimento di esso - nel senso di preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale,

Dizionario di diritto pubblico, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3998 ss.; **G. CORSO**, voce *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, UTET, Torino, 1995, p. 437 ss.; **N. PALAIA**, *L'ordine pubblico 'internazionale'*, CEDAM, Padova, 1974, p. 35; **G. DE VERO**, voce *Ordine pubblico (delitti contro)*, in *Dig. disc. pen.*, vol. IX, UTET, Torino, 1995, p. 72 ss.; **G. MONTANARA**, voce *Ordine pubblico (delitti contro)*, in *S. CASSESE* (a cura di), *Dizionario*, cit., p. 4002; **G. CAIA**, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *S. CASSESE* (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 157 ss.; **G.P. VOLPE**, voce *Ordine pubblico (delitti contro)*, in *Dig. disc. pen.*, vol. IX, UTET, Torino, 1995, pp. 96-99.

⁶ **F. ANGELINI**, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, CEDAM, Padova, 2007, p. 27.

⁷ **M. HAURIQU**, *Précis élémentaire de droit administratif*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1943, p. 549.

⁸ **L. PALADIN**, voce *Ordine pubblico*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XII, UTET, Torino, 1965, p. 130.

⁹ **C. LAVAGNA**, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *C. LAVAGNA* (a cura di), *Ricerche sul sistema normativo*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 127.



instaurate mediante le leggi [...] sia finalità immanente del sistema costituzionale”¹⁰.

Ne risulta che l’ordine pubblico, secondo l’accezione ideale, coincide con l’intero sistema di principi e strutture normative che definiscono l’assetto costituzionale e istituzionale dello Stato, rendendolo difficilmente distinguibile dall’ordine giuridico stesso.

Il concetto di ordine pubblico è stato ulteriormente declinato nella distinzione tra ordine pubblico ‘interno’ e ordine pubblico ‘internazionale’, particolarmente rilevante nel diritto privato e nel diritto internazionale privato.

L’ordine pubblico ‘interno’ è definito come “il limite posto all’autonomia dei privati all’interno dell’ordinamento”¹¹. In pratica, l’autonomia contrattuale e negoziale dei cittadini non può oltrepassare i valori e i principi fondamentali stabiliti dall’ordinamento nazionale, in particolare nel campo del diritto privato. Le norme che compongono tale ordine pubblico sono rinvenibili nel contesto giuridico interno.

L’ordine pubblico ‘internazionale’, invece, rappresenta il limite posto all’ingresso, nel sistema giuridico statale, di norme straniere o decisioni giudiziarie internazionali che risultino incompatibili con i principi fondamentali del diritto interno, specialmente quelli di rango costituzionale. In tale prospettiva, il contenuto dell’ordine pubblico internazionale trae fondamento dal diritto positivo interno, ponendosi come barriera alla ricezione di elementi giuridici esterni contrari all’identità giuridico-costituzionale dello Stato¹².

Sintetizzando, l’ordine pubblico si configura come un concetto complesso, articolato in una dimensione concreta di sicurezza e convivenza pacifica, e in una più astratta, che attiene all’identità

¹⁰ Corte cost., sentenza n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹¹ **F. ANGELINI**, *Ordine pubblico*, cit., p. 106. Sul concetto di ordine pubblico interno si rimanda alle ulteriori considerazioni contenute in: **R. AGO**, *Teoria del diritto internazionale privato*, CEDAM, Padova, 1934, p. 326; **G. MORELLI**, *Elementi di diritto internazionale privato italiano*, Jovene, Napoli, 1986, pp. 79-81; **G. MONACO**, *L’efficacia della legge nello spazio*, UTET, Torino, 1964, p. 56.

A livello pretorio, la Corte di Cassazione ha definito il concetto di ordine pubblico ‘interno’ quale “complesso dei principi fondamentali che caratterizzano la struttura etico-sociale della comunità nazionale in un certo momento storico” (così in Cass. civ., sez. unite, 8 gennaio 1981 n. 189).

¹² Sul punto si rimanda a: **G. BELLINI**, *Sul funzionamento dell’ordine pubblico quale limite all’efficacia in Italia di situazioni giuridiche esterne, astratte o concrete*, in *Riv. dir. int.*, 1957, p. 594 ss.; **G. SPERDUTI**, *Sul limite dell’ordine pubblico*, in *Riv. dir. int.*, 1960, p. 303 ss.; **G. SPERDUTI**, *Ordine pubblico internazionale e ordine pubblico interno*, in *Riv. dir. int.*, 1954, pp. 83-87; **G. MORELLI**, *Elementi di diritto*, cit., p. 82.



assilogica dell'ordinamento giuridico, con riflessi significativi tanto nel diritto interno quanto nei rapporti con altri ordinamenti.

2 - Il concetto di ordine pubblico: tra passato e presente

Anche all'interno dell'ordinamento italiano, il concetto di ordine pubblico ha assunto significati diversi a seconda del contesto storico-istituzionale e delle fonti normative di riferimento. Ciò ha reso l'endiadi in parola una categoria giuridica dinamica e stratificata, che si è progressivamente adattata alle trasformazioni dello Stato e alle esigenze della società.

In estrema sintesi, questa complessità può essere riassunta sulla scorta dei vari periodi storici e delle forme di stato, che hanno caratterizzato la storia d'Italia a partire dal periodo dell'unificazione.

Con la proclamazione del Regno d'Italia nel 1861, il neonato ordinamento di stampo liberale si basava formalmente sulla tutela dei diritti individuali e sull'affermazione dello stato di diritto. Tuttavia, l'ordine pubblico veniva concepito principalmente in chiave 'materiale' e 'amministrativa', quale strumento di conservazione dell'autorità statuale e di repressione dei disordini sociali. Le fonti principali in questa fase erano rappresentate dal Codice penale (1889) e dalla legislazione di pubblica sicurezza¹³. L'ordine pubblico era quindi strettamente connesso alla sicurezza pubblica, affidata in via prevalente al potere esecutivo e alla polizia amministrativa. I provvedimenti restrittivi delle libertà - come lo scioglimento di associazioni o il divieto di manifestazioni - erano giustificati dalla necessità di evitare pericoli per l'ordine pubblico, spesso senza garanzie procedurali adeguate¹⁴.

¹³ In termini più ampi si veda **M.C. AMOROSI**, *L'ordine pubblico e le tutele costituzionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2020, pp. 1-39.

¹⁴ Sul punto si rimanda alle considerazioni contenute in: **O. RANELLETTI**, *Concetto di ordine pubblico*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società editrice libraria, Milano, 1904, vol. IV, p. 420 ss.; **A. CERRI**, voce *Ordine pubblico*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXII, Istituto dell'enciclopedia italiana, Roma, 1990, pp. 1-11; **G. CORSO**, *L'ordine pubblico*, il Mulino, Bologna, 1979, *passim*; **V. CRISAFULLI**, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p. 54; **U. ALLEGRETTI**, *Legge sull'ordine pubblico e libertà costituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 486; **P. BARILE**, *La pubblica sicurezza*, Neri Pozza, Vicenza, 1967, *passim*; **E. CONTIERI**, *I delitti contro l'ordine pubblico*, Giuffrè, Milano, 1961, *passim*; **G. CORSO**, voce *Ordine pubblico (diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 1057-1084; **A. PACE**, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, vol. CLXI, 1963, p. 185



Con l'avvento del regime fascista e il suo successivo consolidamento, il concetto di ordine pubblico ha subito una decisa torsione autoritaria, tanto da essere elevato a criterio fondativo dell'azione repressiva dello Stato, giustificando l'eliminazione del dissenso politico e la negazione delle libertà costituzionali. In questa direzione, le leggi definite 'fascistissime' (1925-1926) concentrarono nelle mani dell'esecutivo il potere di limitare drasticamente i diritti dei cittadini. L'ordine pubblico venne utilizzato come formula generica e discrezionale, priva di un reale ancoraggio normativo garantista, tanto da diventare sinonimo di ordine politico del regime, coincidente con l'autorità del partito fascista e dello Stato totalitario¹⁵.

Con l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, l'ordine pubblico venne privato del suo significato ideale di stampo autoritario e reinserito all'interno di un quadro giuridico improntato al rispetto della persona e dei diritti inviolabili¹⁶. Sebbene il termine non compaia esplicitamente nel testo costituzionale originario, il concetto è presente in modo implicito in numerose disposizioni che regolano le libertà fondamentali. Per esempio, l'art. 17 sulla libertà di riunione consente restrizioni solo per "comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica", che la giurisprudenza ha spesso collegato al concetto di ordine pubblico. Analogamente, limiti simili si trovano nella disciplina della libertà di stampa (art. 21) o di associazione (art. 18)¹⁷.

In questa fase, dottrina e giurisprudenza hanno distinto tra un ordine pubblico in senso materiale (tutela della sicurezza e della pace sociale) e uno in senso ideale o normativo, identificabile con il nucleo dei principi fondamentali dell'ordinamento, cioè con i valori che informano la convivenza democratica e che non possono essere violati nemmeno dagli atti legislativi.

111.

¹⁵ Per una ricostruzione storica del concetto di ordine pubblico durante il fascismo si rimanda a **A. CIERVO**, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 157-221; **M.C. AMOROSI**, *L'ordine pubblico*, cit., pp. 137-141.

¹⁶ Sul tema del rapporto tra individuo e Stato fascista si rimanda alle considerazioni sviluppate da **G. LA PIRA**, Relazione per la Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, in tema di Principii relativi ai rapporti civili, pp. 14-15.

¹⁷ Cfr. **A. CIERVO**, *Le metamorfosi*, cit., pp. 297-438; **T. GIUPPONI**, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Forum Quaderni costituzionali*, Rivista telematica (https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0078_giupponi.pdf), 2007; **F. BOCCINI**, *Convivenza civile e ordine pubblico*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2020.



Negli anni successivi, la Corte costituzionale ha avuto un ruolo fondamentale nel definire i contorni giuridici del concetto. Già con la sua prima sentenza (n. 1 del 1956), la Corte ebbe ad affermare che l'ordine pubblico non può più essere inteso solo in termini di quieto vivere o mera sicurezza, ma come ordine istituzionale conforme alla Costituzione¹⁸.

Successivamente, il concetto di ordine pubblico si è arricchito di contenuti valoriali. Tanto da essere stato considerato come l'insieme dei principi fondamentali che costituiscono l'identità dell'ordinamento democratico e che si impongono anche nei confronti di norme straniere nel diritto internazionale privato (art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale). Questa distinzione ha assunto rilievo soprattutto nei conflitti tra norme interne e norme straniere, dove il riferimento all'ordine pubblico internazionale funge da clausola di salvaguardia costituzionale¹⁹.

Come ricordato *supra* (nota n. 2), una svolta importante si è avuta con la revisione del testo costituzionale del 2001, che ha introdotto espressamente il termine ordine pubblico all'interno dell'art. 117 della Costituzione. Così è stato stabilito che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di "ordine pubblico e sicurezza, a esclusione della polizia amministrativa locale". Si è voluto in questo modo assicurare che, nonostante l'ampio decentramento in favore delle Regioni, la materia dell'ordine pubblico - in quanto connessa all'unità dell'ordinamento e alla garanzia dei diritti fondamentali - restasse salda nella competenza statale²⁰.

Per quanto riguarda, invece, i più recenti risvolti, il concetto ha assunto una dimensione sempre più complessa, anche alla luce delle nuove sfide legate all'immigrazione, alla criminalità organizzata, al terrorismo internazionale e alle crisi sanitarie (come la pandemia da COVID-19)²¹. In questi contesti, l'ordine pubblico è stato richiamato per

¹⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 120 del 1957; Corte cost., sent. n. 27 del 1959; Corte cost., sent. n. 19 del 1962; Corte cost., sent. n. 23 del 1964; Corte cost., sent. n. 9 del 1965; Corte cost., sent. n. 25 del 1965; Corte cost., sent. n. 18 del 1966, Corte cost., sent. n. 87 del 1966; Corte cost., sent. n. 11 del 1968; Corte cost., sent. n. 120 del 1968; Corte cost. sent. n. 84 del 1969; Corte cost., sent. n. 65 del 1970; Corte cost., sent. n. 168 del 1971; Corte cost., sent. n. 172 del 1972; Corte cost., sent. n. 199 del 1972; Corte cost., sent. n. 15 del 1973; Corte cost., sent. n. 20 del 1974; Corte cost., sent. n. 210 del 1976; Corte cost., sent. n. 1 del 1981; Corte cost., sent. n. 138 del 1985; Corte cost., sent. n. 249 del 2010.

¹⁹ V. GREVI, *Le garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, in *Il Politico*, 1976, p. 345 ss.

²⁰ P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 498.

²¹ O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in 187



giustificare misure restrittive delle libertà individuali, richiedendo un delicato bilanciamento tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali. La giurisprudenza amministrativa e costituzionale ha continuato ad affinare il concetto, ribadendo che l'ordine pubblico non può essere una nozione indeterminata o strumentalizzata, ma deve sempre essere interpretato alla luce dei principi costituzionali, come il rispetto della dignità umana, della libertà personale, del pluralismo politico e religioso.

In poche battute, si può dire che il concetto di ordine pubblico nell'ordinamento italiano ha compiuto un percorso articolato: da strumento repressivo e amministrativo in epoca liberale e fascista, a principio giuridico costituzionalizzato, posto a tutela della convivenza democratica e dei valori fondamentali della Repubblica.

3 - Le relazioni presentate presso le Sottocommissioni della Commissione per la Costituzione

La prima relazione degna di attenzione - tra le molteplici presentate in seno alle tre Sottocommissioni componenti la Commissione per la Costituzione, nota anche con il nome di Commissione dei Settantacinque²² - è certamente quella dell'onorevole Giorgio La Pira. Il costituente democristiano, con la sua proposta circa i Principi relativi ai rapporti civili, presentata alla Prima Sottocommissione, toccava aspetti importanti rispetto al tema delle libertà e dei limiti che queste possono incontrare, con cui si interseca anche il concetto dell'ordine pubblico.

Il testo presentato da La Pira pare assumere la forma di una 'relazione-trattato', in cui il deputato democristiano si soffermava sulle implicazioni giuridiche, storiche e filosofiche che hanno contraddistinto il precedente regime fascista e che la nuova Costituzione era chiamata a ripensare *ex novo*.

La Relazione di La Pira prendeva le mosse dalla considerazione che il nuovo testo costituzionale italiana doveva necessariamente confrontarsi con la "dura esperienza dello stato 'totalitario', il quale [...]

Federalismi.it, Rivista telematica (https://corsidilaurea.uniroma1.it/sites/default/files/spataro_stato_di_emergenza_e_pandemia.pdf), 11, 6 aprile 2022, pp. 171-174.

²² Sul punto si rimanda in modo più approfondito alle considerazioni sviluppate in: **P. COLOMBO**, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Laterza, Roma, 2005, p. 121 ss.; **C. GHISALBERTI**, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994*, Laterza, Roma, p. 389 ss.; **R. MARTUCCI**, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci, Roma, 2002, p. 272 ss.



negò in radice l'esistenza di diritti originari dell'uomo, anteriori allo stato”²³. In particolare, durante il regime fascista, si era assistito a una “radicale inversione del rapporto individuo-Stato”²⁴, per cui la struttura costituzionale dello Stato non si poneva in funzione dell'individuo e dei suoi diritti naturali, ma, al contrario, era l'individuo a essere posto in un rapporto di totale subalternità allo Stato e alle sue istituzioni. La Pira descriveva in maniera lapidaria questa inversione dei ruoli con la formula “non lo Stato per l'uomo, ma l'uomo per lo Stato”²⁵.

L'avvento e il consolidamento dello stato autoritario venivano, quindi, spiegati alla luce di una duplice crisi, da una parte, di natura “giuridico-politica” delle stesse strutture istituzionali e, dall'altra, come una crisi “metafisica della persona”²⁶. Rispetto a tali elementi, La Pira sosteneva che il compito della nuova Costituzione doveva essere quello di

“riaffermare solennemente i diritti naturali - imprescrittabili, sacri, originari - della persona umana e costruire la struttura dello Stato in funzione di essi. *Lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato*: ecco la premessa ineliminabile di uno Stato essenzialmente democratico”²⁷.

²³ **G. LA PIRA**, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, Relazione sui Principii relativi ai rapporti civili, p. 14.

²⁴ **G. LA PIRA**, Commissione per la Costituzione, cit., p. 14.

²⁵ **G. LA PIRA**, Commissione per la Costituzione, cit., p. 14. Nella sua Relazione per la Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, sui Principii relativi ai rapporti civili, p. 14, La Pira spiegava la crisi istituzionale dello Stato e dell'individuo in questi ulteriori termini: “Veniva così in radice annullata la fondamentale conquista giuridica e politica, della civiltà cristiana. / Lo Stato totalitario fu essenzialmente una crisi totale del valore della persona quale era stato elaborato, sui dati dell'evangelo e della più alta meditazione umana, durante tutto il corso della civiltà cristiana: una crisi di natura metafisica prima - con la riduzione della persona ad un momento accidentale della sostanza statale (Hegel) - e di natura giuridica e politica poscia: negato ogni valore trascendente e perciò originario dell'uomo, assorbito l'uomo nella «sostanza» collettiva (lo Stato), non poteva non derivarne, per una ineluttabile conseguenza, la negazione radicale di diritti naturali, inviolabili da parte dello Stato”.

²⁶ **G. LA PIRA**, Commissione per la Costituzione, cit., p. 14.

²⁷ **G. LA PIRA**, Commissione per la Costituzione, cit., p. 14. Nella sua Relazione per la Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, sui Principii relativi ai rapporti civili, p. 15, La Pira affermava che la nuova Costituzione deve contenere una Dichiarazione dei diritti al fine di: “indicare quale è il fine di ogni istituzione politica: mostrare, cioè, che lo Stato deve costruire in vista della persona e non viceversa: ed indicare, con quanta più precisione e completezza è possibile, quali sono questi diritti essenziali ed originari dell'uomo, alla tutela dei quali deve volgersi l'apparato costituzionale e politico dello Stato. Ma per dare un solido fondamento a questa sua finalità giuridica e politica, la costituzione non può trascurare un'affermazione



Rispetto al tema dei diritti - declinati all'interno della Relazione in parola circa la necessità di premettere una Dichiarazione dei diritti alla nuova Costituzione e circa il suo contenuto effettivo - si poneva, a guisa di contraltare, anche il tema delle possibili limitazioni. All'interno della sua Relazione, una volta poste le basi filosofico-giuridiche della questione, l'onorevole La Pira utilizzava il concetto dell'ordine pubblico quale possibile limite all'esercizio di certi diritti.

Nello specifico, all'interno della proposta di formulazione dell'articolo 13, secondo comma, di cui alla Relazione di La Pira veniva posto come unico limite tassativamente espresso alla libertà di circolazione sul territorio dello Stato quello derivante dai "motivi di sanità o di ordine pubblico"²⁸.

Altresì, la proposta di formulazione dell'articolo 18 di cui alla medesima Relazione - relativo al diritto di riunione - utilizzava il concetto di ordine pubblico quale unico limite all'esercizio del diritto in parola. Testualmente, veniva affermato che "[s]olo per le riunioni in luogo pubblico è richiesto un avviso preventivo alle autorità competenti. La riunione può essere vietata per comprovate ragioni di ordine pubblico: il divieto comporta delle responsabilità"²⁹.

Circa i lavori svolti presso la Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, merita ricordare anche la Relazione redatta dall'onorevole Lelio Basso in tema di libertà civili. Nello specifico, il deputato socialista suggeriva di utilizzare il concetto di ordine pubblico quale limite esplicito all'inviolabilità del domicilio, per cui la forza di pubblica sicurezza non poteva introdurvisi "se non per

metagiuridica e metapolitica del valore della persona: esistono dei diritti naturali dell'uomo, esiste una anteriorità dell'uomo rispetto allo Stato, l'uomo ha valore di fine e non di mezzo perché la natura dell'uomo è spirituale e trascende, quindi, tutti i valori del tempo. Questa radice spirituale e religiosa dell'uomo è la base sulla quale soltanto è possibile solidamente costruire l'edificio dei diritti naturali, sacri ed imprescrittabili. Se questa base manca o crolla (crisi metafisica della persona) anche l'edificio che vi poggia viene a rovina (crisi giuridica e politica della persona): e quando questo edificio crolla - quando, cioè, le due crisi solidali della persona si verificano - lo stato totalitario prende ineluttabilmente il posto dello stato democratico. Concludendo: proprio perché la nuova Costituzione dello Stato democratico italiano deve energicamente riaffermare i valori della democrazia in opposizione ai principi dello Stato totalitario, è necessario premettere alla Costituzione - come, del resto, fanno la stragrande maggioranza degli stati - una solenne Dichiarazione dei diritti dell'uomo. È per dare intrinseca solidità a questi diritti, la Dichiarazione deve anche procedere ad un'affermazione relativa alla natura spirituale e trascendente della persona".

²⁸ G. LA PIRA, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, *Relazione*, cit., art. 13, p. 21.

²⁹ G. LA PIRA, Commissione per la Costituzione, p. 21.



ordine dell'autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato, o altri casi eccezionali, tassativamente regolati dalle leggi, per necessità di ordine pubblico”³⁰.

In riferimento al tema delle libertà di circolazione, la proposta del costituente socialista sembrava tributare una peculiare attenzione alla formulazione avanzata dall'onorevole La Pira. Infatti, le due formulazioni presentavano delle palesi analogie. Nello specifico, il testo di Basso riportava che “[o]gni cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio, salvi i limiti imposti dalla legge per motivi di sanità o di ordine pubblico”³¹.

Il lemma dell’ordine pubblico, quale limite all’esercizio dei diritti, assumeva inoltre particolare rilievo in riferimento alle garanzie relative alla libertà religiosa, di culto e anche in riferimento alla libertà di opinione e coscienza.

In particolare, il testo presentato dall’onorevole Giuseppe Dossetti presso la Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione conteneva un espresso riferimento al limite derivante dalla tutela dell’ordine pubblico rispetto alla libertà di opinione, di coscienza e di culto. Il costituente democristiano, prendendo chiaramente spunto dalla proposta di formulazione dell’articolo 16 di cui alla Relazione di Giorgio La Pira³², affermava che

“[o]gni uomo ha diritto alla libera e piena esplicazione della propria vita religiosa, interiore ed esteriore, alla libera manifestazione, individuale ed associata, della propria fede, al libero esercizio, privato e pubblico, del proprio culto, purché non si tratti di religione o di culto implicante principi o riti contrari all’ordine pubblico e al buon costume”³³.

³⁰ **L. BASSO**, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, *Relazione sulle Libertà civili*, art. 3, p. 7. Di seguito, il testo della proposta dell’articolo per esteso: “Il domicilio è inviolabile. Nessuno può introdurvisi se non per ordine dell’autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato, o altri casi eccezionali, tassativamente regolati dalle leggi, per necessità di ordine pubblico. Le ispezioni e le perquisizioni domiciliari debbono essere fatte in presenza dell’interessato o di persona di famiglia o, in mancanza, di due vicini facenti fede, e secondo le forme stabilite dalle leggi”.

³¹ **L. BASSO**, Commissione per la Costituzione, cit., art. 4, p. 7.

³² **G. LA PIRA**, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, *Relazione*, cit., art. 16, p. 21. Di seguito la formulazione dell’articolo: “Ognuno ha diritto alla libera professione e propaganda delle proprie convinzioni sociali, politiche e filosofiche purché non siano in radicale contrasto con le libertà ed i diritti garantiti dalla presente Dichiarazione e con le supreme norme morali”.

³³ **G. DOSSETTI**, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, *Proposte sullo Stato come ordinamento giuridico e i suoi rapporti con gli altri ordinamenti e sulla Libertà di opinione, di coscienze e di culto*, art. 2, p. 63.



Merita sottolineare come la presente formulazione, seppure abbia espunto in sede di discussione assembleare il limite dell'ordine pubblico, si avvicina molto all'odierna formulazione dell'articolo 19 della Costituzione³⁴.

Su di una posizione analoga si poneva anche la Relazione presentata dall'onorevole Mario Cevelotto. In particolare, in tema di libertà religiosa, il costituente demolaburista suggeriva, all'interno del primo comma della proposta di formulazione dell'articolo 2 riportata nella sua Relazione, la garanzia della "piena libertà di esercizio e di propaganda a tutti i culti e le confessioni che non sieno contrari all'ordine pubblico e alla morale, o al buon costume"³⁵.

Passando ai lavori della Seconda Sottocommissione, emerge come all'interno della Relazione presentata dall'onorevole Gennaro Patricolo, relativa al potere giudiziario, il concetto dell'ordine pubblico assumeva una significativa dimensione quale limite alla garanzia della libertà personale. Nella proposta di formulazione dell'articolo 21 di cui alla Relazione prodotta dal deputato eletto tra le file del Fronte dell'Uomo Qualunque si può leggere che

"[n]essun cittadino può essere privato della libertà personale se non dietro ordine dell'Autorità giudiziaria, salvo nei casi in cui la legge prescrive l'arresto in flagranza di reato o il fermo per gravi ragioni di ordine pubblico"³⁶.

Rimanendo in tema di potere giudiziario e, in particolare, in riferimento alle garanzie da accordare alla magistratura circa il principio del contraddittorio e della pubblicità dell'udienza, si segnala la Relazione del deputato Pietro Calamandrei. Nella sua relazione, il giurista fiorentino affermava - quale elemento di garanzia - che "[l]e udienze giudiziarie sono pubbliche e i dibattimenti si svolgono oralmente in quanto la legge non disponga altrimenti nell'interesse della giustizia e dell'ordine pubblico"³⁷.

La concezione dell'ordine pubblico, che emerge dal testo del deputato socialista Lami Starnuti, si presenta declinata secondo la sua

³⁴ Sul punto si rimanda alle considerazioni di **G. PEYROT**, *La libertà di coscienza e di culto di fronte alla Costituente italiana*, Centro evangelico di cultura, Roma, 1946, p. 40 ss.

³⁵ **M. CEVELOTTO**, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, Relazione sui Rapporti fra Stato e Chiesa (Libertà religiosa), art. 2, p. 60.

³⁶ **G. PATRICOLO**, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Relazione sul Potere giudiziario e sulla Suprema Corte costituzionale, art. 21, p. 222.

³⁷ **P. CALAMANDREI**, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Relazione sul Potere giudiziario e sulla Suprema Corte costituzionale, art. 6, p. 201.



accezione materiale. Infatti, all'interno della proposta di formulazione dell'articolo 21 veniva affermato che “[i]n ogni capoluogo di regione ha sede un Consigliere di Stato. Egli simboleggia la concezione unitaria della Repubblica; rappresenta il Governo; vigila sull'ordine pubblico”³⁸. Inoltre, anticipando per alcuni aspetti la formulazione che l'ordine pubblico assumerà con le revisioni del Titolo V della Costituzione, Lami Starnuti affermava che, tra le competenze delle Regioni, doveva rientrare anche la “polizia regionale per il mantenimento dell'ordine pubblico”³⁹.

Infine, presso la Terza Sottocommissione, l'onorevole Giua, riprendendo le formulazioni di Giorgio La Pira e Lelio Basso in tema di libertà di circolazione, proponeva che “[o]gni cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio nazionale, salvi i limiti imposti dalla legge per motivi di sanità o di ordine pubblico”⁴⁰.

4 - Il dibattito in seno alle Sottocommissioni della Commissione per la Costituzione

³⁸ E. LAMI STARNUTI, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Proposte sulle autonomie regionali, art. 21, p. 160.

³⁹ E. LAMI STARNUTI, Commissione per la Costituzione, cit., art. 11, p. 159.

⁴⁰ M. GIUA, Commissione per la Costituzione, Terza Sottocommissione, Relazione sulle garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino, p. 95. Altresì pare interessante riportare, per esteso, il commento che il Deputato socialista aveva fatto seguire alla proposta di articolo: “Il diritto del cittadino di fissare il suo domicilio in qualunque luogo del territorio nazionale è una conquista moderna, che non può non essere riconosciuta dalla Costituzione democratica italiana. L'articolo non contempla alcuna limitazione di sorta per il libero movimento del cittadino italiano, ed è bene che non si ponga limitazione alcuna anche per impedire che nell'ambito della regione possa inserirsi il divieto alla libera scelta del domicilio, che contrasterebbe con lo spirito unitario del popolo italiano. Così pure nessuna limitazione si deve porre all'emigrazione, tranne quella della tutela del lavoro nell'interesse collettivo. La libertà di emigrazione è purtroppo un'affermazione che ancora per molti anni resterà inattuabile, dato lo squilibrio economico che si verifica in quasi tutti i Paesi. Inoltre la libertà di emigrazione per il cittadino italiano sarà sempre vincolata dalle leggi sull'immigrazione vigenti negli altri Paesi. Comunque, il cittadino italiano che abbandona il territorio nazionale non perde il diritto alla protezione dello Stato, il che se costituisce una garanzia per il cittadino che emigra dà anche alla collettività un beneficio, in quanto l'emigrato conserva, nei più dei casi, rapporti economici con la madrepatria.

Su questa libertà di emigrazione e sulla tutela relativa si baserà la nuova politica di emigrazione dello Stato italiano diretta a meglio garantire il diritto al lavoro”.



Per meglio comprendere il clima e le posizioni dei costituenti sul concetto di ordine pubblico, appare opportuno prendere le mosse dalla seduta di giovedì 19 settembre 1946, all'interno della Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione⁴¹, in cui si può riscontrare in modo plastico il ‘timore’ che tale espressione ancora era in grado di instillare nei costituenti, sulla scorta della appena trascorsa esperienza fascista.

In particolare, si segnala la discussione sul tema della libertà di domicilio e dei suoi limiti per come elaborata all'interno della Relazione dell'onorevole Lelio Basso. Il dibattito muoveva dalla lettura del testo, in cui si affermava che “il domicilio è inviolabile. Nessuno può introdurvisi se non per ordine dell'autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato o altri casi eccezionali tassativamente regolati dalle leggi, per necessità di ordine pubblico”⁴². La prima critica alla formulazione bassiana circa la libertà di domicilio proveniva dall'onorevole Palmiro Togliatti, il quale affermava che la formulazione, per come presentata, forniva il fianco a “una tale ampiezza nella quale tutto può rientrare”. Tanto da affermare che “[n]ella legge si potrà contraddirre la Costituzione ‘per motivi di ordine pubblico’, e in tal caso il domicilio non sarà più inviolabile”⁴³, ma al contrario ampiamente subordinato alla discrezionalità del legislatore. In ragione di tale ampiezza, il segretario del Partito comunista italiano suggeriva di cassare l'inciso finale dalla formulazione proposta.

La tesi di Togliatti trovava appiglio anche all'interno delle considerazioni degli Onorevoli Ottavio Mastrojanni e Francesco De Vita. In particolare, il primo sosteneva che, rispetto alle limitazioni previste da Basso, “[u]na qualsiasi legge, in situazioni contingenti speciali, può infrangere il concetto della Costituzione e lasciare che l'arbitrio prevalga sulla legge [...]: una legge eccezionale potrebbe consentire di violare il domicilio”⁴⁴.

A sua volta, l'onorevole Basso affermava, al contrario, che la determinazione delle circostanze in cui si poteva limitare le libertà di domicilio trovava garanzia nel “fatto che non sono ammesse altre

⁴¹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 settembre 1946, Presidenza del presidente Tupini.

⁴² Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 settembre 1946, cit., p. 78.

⁴³ P. TOGLIATTI, Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 settembre 1946, cit., p. 78.

⁴⁴ O. MASTROJANNI, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, cit., p. 78.



eccezioni se non quelle fissate dalla legge” e che, inoltre, con il solo limite della “‘flagranza di reato’ si escluderebbero molte ipotesi che in pratica possono verificarsi”⁴⁵.

In seconda battuta, la critica all’introduzione dell’ordine pubblico, quale limite alla libertà di domicilio, si presentava ancor più articolata e precisa nella risposta dell’onorevole Togliatti. Egli

“insiste[va] nella proposta di soppressione, perché purtroppo nel diritto pubblico e nel costume pubblico e politico dell’Italia è invalso l’uso che la sola legge che conta è quella di pubblica sicurezza. Si può scrivere quello che si vuole nella Costituzione e nei Codici. Poi il Governo fa la legge di pubblica sicurezza, la quale è la sola che regola i rapporti tra il cittadino e l’autorità dello Stato”⁴⁶.

Rispetto alle problematiche sollevate in sede di discussione - oltre alla proposta di modifica dell’articolo sulla libertà di domicilio avanzata da Aldo Moro⁴⁷ - l’onorevole Togliatti avanzava una soluzione che poteva arginare la paventata discrezionalità dell’esecutivo rispetto al godimento di tale diritto. Nello specifico, il costituente comunista sosteneva che “[n]essuno può introdurvisi se non per ordine dell’autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato o per pubblica necessità tassativamente preveduti dalla legge”⁴⁸. In questo modo, Togliatti osservava che con l’eliminazione della formula “ordine pubblico” dall’articolo si poteva aggirare il pericolo per cui questa si “potrebbe prestare a coprire qualsiasi abuso”⁴⁹. Lo stesso Basso dichiarava di “poter accettare la formula proposta dall’onorevole Togliatti, perché quello che interessa in questa faccenda è che rimanga la garanzia contenuta nell’espressione: ‘tassativamente preveduti dalla legge’”⁵⁰.

Successivamente, con un ulteriore intervento dell’onorevole Moro, che suggeriva di sostituire l’espressione “ordine pubblico” con quella di “pubblica incolumità”, si arrivava alla definitiva formulazione

⁴⁵ **L. BASSO**, Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 settembre 1946, cit., p. 78.

⁴⁶ **P. TOGLIATTI**, Resoconto sommario, cit., p. 78.

⁴⁷ Di seguito la formulazione compromissoria proposta da Aldo Moro in sede di discussione: “Nessuno può introdurvisi se non per flagranza o fondato sospetto di reato, ed in altri casi eccezionali tassativamente regolati dalle leggi per proteggere la pubblica incolumità”. **A. MORO**, Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 settembre 1946, cit., p. 79.

⁴⁸ Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 settembre 1946, cit., p. 79.

⁴⁹ Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 settembre 1946, cit., p. 79.

⁵⁰ **L. BASSO**, Resoconto sommario, cit., p. 79.

in Prima Sottocommissione dell'articolo relativo alla libertà di domicilio⁵¹.

Un momento altrettanto importante di confronto sul tema dell'ordine pubblico può essere registrato durante la seduta di venerdì 20 settembre 1946 della Prima Sottocommissione, in cui veniva vagliata la proposta di articolo relativa alla libertà di circolazione. La formulazione sottoposta alla discussione in seno alla Prima Sottocommissione risultava essere una "felice" sintesi dei testi redatti degli Onorevoli Giorgio La Pira e Lelio Basso⁵², per cui "[o]gni cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio, salvo i limiti imposti dalla legge per motivi di sanità o di ordine pubblico"⁵³.

È sulla seconda parte dell'articolo, quella relativa ai limiti al diritto di circolazione, che si concentrava il dibattito dei costituenti. Nello specifico, l'onorevole Togliatti muoveva nuovamente critica al limite dell'ordine pubblico. Infatti, egli osservava "che quando si stabilisce che le autorità possano porre i limiti che vogliono per ragioni di ordine pubblico, si dà la possibilità alle autorità stesse di fare qualsiasi cosa"⁵⁴. Per evitare questo, il deputato comunista suggeriva di sostituire il

⁵¹ La formulazione adottata in sede di discussione in Prima Sottocommissione il giorno 19 settembre del 1946 è la seguente: "Il domicilio è inviolabile. Nessuno può introdurvisi se non per ordine dell'autorità giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato o altri casi eccezionali, tassativamente regolati dalle leggi". Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 settembre 1946, cit., p. 80.

⁵² Di seguito, si fornisce la proposta presentata dall'Onorevole La Pira nella sua Relazione: "Ognuno ha diritto alla libertà di circolazione in tutto il territorio dello Stato. In virtù di questo diritto ogni cittadino può fissare o prendere la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio; può dovunque acquistare e possedere beni immobili; può dovunque esercitare la propria attività personale o lavorativa. La legge potrà porre dei limiti soltanto per motivi di sanità o di ordine pubblico". Di seguito, invece, la formulazione dell'articolo sulla libertà di circolazione proposta da Basso: "[o]gni cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in ogni parte del territorio, salvi i limiti imposti dalla legge per motivi di sanità o di ordine pubblico". Infatti, è lo stesso presidente Tupini a rilevare "che la prima parte del presente articolo è tratta dall'articolo 4 della relazione presentata a suo tempo dall'onorevole Basso. Il primo e l'ultimo capoverso dell'articolo in esame sono presi dall'ultimo capoverso dell'articolo 13 della relazione La Pira" (Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, Presidenza del presidente Tupini, p. 83).

⁵³ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, Presidenza del presidente Tupini, p. 83.

⁵⁴ P. TOGLIATTI, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, cit., p. 84.



periodo in questione con la seguente formulazione: “salvo i limiti disposti dalla legge, in circostanze eccezionali”⁵⁵.

Al fine di arginare la supposta discrezionalità derivante dall’endiadi ordine pubblico, l’onorevole Grassi prospettava di emendare l’espressione in parola con quella di “sicurezza pubblica”⁵⁶, a suo intendimento dotata di una maggiore precisione semantica. Tuttavia, secondo Togliatti, questo mutamento non avrebbe sortito alcun effetto circa la restrizione della discrezionalità delle forze di pubblica sicurezza, che, al contrario, avrebbero comunque disposto della “facoltà di inibire una libertà [...] per motivi di ogni genere”⁵⁷.

In questo dibattito, si inseriva, in qualità di relatore, l’onorevole Basso, il quale ribadiva il ruolo delle disposizioni di legge quali “garanzie contro l’arbitrio”⁵⁸. Inoltre, il deputato socialista si dichiarava disponibile a modificare la sua proposta inserendovi la formulazione “salvo i limiti imposti con carattere generale dalla legge”⁵⁹, in modo tale da chiarire che le autorità esecutive non potevano disporre limiti in maniera arbitraria. A questa integrazione si dichiarava favorevole anche La Pira⁶⁰.

Tuttavia, le aperture di Basso e La Pira non si dimostravano sufficienti per Togliatti, il quale esponeva la necessità di una maggiore concretezza rispetto ai possibili limiti all’esercizio delle libertà di circolazione. In questa direzione, si spingeva il testo redatto dall’onorevole Lucifer, il quale sosteneva che le uniche limitazioni plausibili alla libertà di circolazione sarebbero state giustificate in caso di guerra, epidemia e pubblica calamità⁶¹.

Le puntuali precisazioni avanzate dall’onorevole Lucifer, tuttavia, destavano le perplessità degli Onorevoli Mastrojanni e Moro. Il primo, asseriva che limitando la facoltà della legge ai casi della guerra, dell’epidemia e della pubblica calamità, come proposto da Lucifer, si rischiava di escludere “alle autorità di pubblica sicurezza la possibilità di rinviare al proprio domicilio, con foglio di via obbligatorio, le persone

⁵⁵ **P. TOGLIATTI**, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, cit., p. 84.

⁵⁶ **G. GRASSI**, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, cit., p. 84.

⁵⁷ **M.C. AMOROSI**, *L’ordine pubblico*, cit., p. 148.

⁵⁸ **L. BASSO**, Resoconto sommario, cit., p. 85.

⁵⁹ **L. BASSO**, Resoconto sommario, cit., p. 85.

⁶⁰ **G. LA PIRA**, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, cit., p. 85.

⁶¹ **R. LUCIFERO**, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, cit., p. 85.



che siano, per un motivo o per un altro, indesiderabili”⁶². In questo modo, dunque, si scadeva nell’opposto rischio di inibire l’operato delle forze di pubblica sicurezza non permettendo loro così di esercitare la funzione di “utilità e di necessità per l’umana convivenza”⁶³.

Le considerazioni dell’onorevole Moro si ponevano in stretta connessione con quanto affermato da Mastrojanni. Il deputato democristiano riteneva che “non possano essere trascurate le considerazioni fatte dall’onorevole Mastrojanni”⁶⁴, in quanto costituisce

“una forma essenziale di tutela della libertà dei cittadini quella di permettere alla polizia di restituire al loro domicilio e ivi fissare le persone pericolose alla sicurezza pubblica. Un accenno all’ordine pubblico, o a qualche cosa di analogo, deve perciò essere”⁶⁵.

A porre un tassello fondamentale alle disquisizioni in sede costituente sarà l’intervento dell’onorevole Concetto Marchesi. Il deputato comunista ricordava che la recente storia italiana aveva dimostrato che “le parole ‘ordine pubblico’ e ‘pubblica sicurezza’ [...] hanno tristissima storia, e hanno portato con sé una serie infinita di arbitrii a danno di cittadini che certo non erano meritevoli di tale trattamento”⁶⁶.

Il concetto di ordine pubblico viene ad assumere un importante ruolo anche all’interno del dibattito sviluppatosi presso la Terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 24 settembre del 1946⁶⁷. Nello specifico, la discussione verteva sulle garanzie economico-sociali del diritto all’affermazione della personalità del cittadino e, più precisamente, rispetto alla proposta dell’onorevole Giua sulla libertà di circolazione per motivi economici⁶⁸.

Il primo a obiettare rispetto al testo avanzato dall’onorevole Giua, era il deputato Enrico Molè, che non trovava “opportuno far riferimento,

⁶² O. MASTROJANNI, Resoconto sommario, cit., p. 85.

⁶³ O. MASTROJANNI, Resoconto sommario, cit., p. 85.

⁶⁴ A. MORO, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, cit., p. 85.

⁶⁵ A. MORO, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, cit., p. 85.

⁶⁶ C. MARCHESI, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, cit., p. 86.

⁶⁷ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Terza Sottocommissione, Resoconto sommario della seduta di martedì 24 settembre 1946, Presidenza del presidente Ghidini.

⁶⁸ “Il cittadino può circolare e fissare la propria residenza, domicilio o dimora in ogni parte del territorio dello Stato, salvo i limiti imposti dalla legge per motivi di sanità e di ordine pubblico”.



nella Costituzione, a ragioni di ordine pubblico”⁶⁹, in quanto si trattava di “un concetto di grande discrezionalità lasciato all’arbitrio della polizia. Le ragioni sanitarie sono applicate in base a determinazioni del Governo, i motivi di ordine pubblico possono sempre essere sollevati dalla polizia”⁷⁰.

In realtà, la proposta dell’onorevole Molè di eliminare il concetto di ordine pubblico della formulazione di Giua trovava una quasi immediata sponda nelle parole dell’onorevole Colitto, il quale suggeriva di sostituire il limite in questione con la formula “salvi i limiti imposti dalla legge”⁷¹ circa la libertà di movimento dei cittadini per ragioni economiche.

Ancor più degno di nota è il fatto che lo stesso presidente della Terza Sottocommissione, Ghidini, concordava con la “necessità di togliere il termine ‘ordine pubblico’”⁷² dalla proposta d’articolo e di mettere ai voti la nuova formulazione, per cui “il cittadino può circolare e fissare il domicilio, la residenza e la dimora in ogni parte del territorio dello Stato, salvo i limiti imposti dalla legge”⁷³. In seguito al dibattito svoltosi in seno alla Terza Sottocommissione, il limite dell’ordine pubblico veniva espunto rispetto alla libertà di circolazione per ragioni economiche.

Ciò che emerge dai dibattiti in Sottocommissione è che il concetto di ordine pubblico veniva percepito da molti costituenti come una formula ambigua e potenzialmente pericolosa, capace di prestarsi a interpretazioni arbitrarie e, soprattutto, a giustificare abusi da parte dello Stato, timori alimentati dal recente passato fascista. Nonostante alcuni tentativi di riformulazione (come la sostituzione con espressioni quali “pubblica sicurezza” o “pubblica incolumità”) e l’esigenza di garantire un margine d’azione alle autorità di pubblica sicurezza, prevaleva una visione cauta e garantista, che conduceva, in più di un caso, all’eliminazione del riferimento diretto all’ordine pubblico e alla sua sostituzione con formule più vincolanti, come “salvi i limiti imposti dalla legge” o l’espressione “in circostanze eccezionali”.

⁶⁹ **E. MOLÈ**, Resoconto sommario della seduta di martedì 24 settembre 1946, cit., p. 64.

⁷⁰ **E. MOLÈ**, Resoconto sommario, cit., p. 64.

⁷¹ **F. COLITTO**, Resoconto sommario della seduta di martedì 24 settembre 1946, cit., p. 64.

⁷² **G. GHIDINI**, Resoconto sommario della seduta di martedì 24 settembre 1946, cit., p. 65.

⁷³ **G. GHIDINI**, Resoconto sommario, cit., p. 65.



In definitiva, il dibattito costituente rivela una forte tensione tra esigenze di sicurezza e tutela delle libertà personali e testimonia la volontà di non lasciare spazi normativi eccessivamente discrezionali allo Stato. Il rifiuto generalizzato del concetto di ordine pubblico come limite generico alle libertà costituzionali risponde, dunque, all'intento di sancire una rottura con il passato autoritario e di fondare la nuova Repubblica su solide garanzie giuridiche contro l'arbitrio del potere esecutivo.

5 - Il dibattito in Assemblea Costituente

Dal Progetto di Costituzione della Repubblica italiana - licenziato dalla Commissione per la Costituzione il 31 gennaio 1947 - emergeva che il concetto di ordine pubblico trovava applicazione rispetto all'articolo 14⁷⁴, con riferimento alla libertà religiosa, e all'articolo 101⁷⁵, circa la pubblicità delle udienze giudiziarie. Il presente paragrafo si concentrerà esclusivamente sul dibattito in Assemblea Costituente relativo alla proposta dell'art. 14, in ragione delle ampie obiezioni che il limite dell'ordine pubblico ha sollevato in sede di discussione plenaria rispetto alla libertà di culto.

Nello specifico, il dibattito prendeva avvio rispetto al tema dei diritti di libertà e delle possibili limitazioni. L'onorevole Crispo sollevava alcune criticità circa l'esercizio delle libertà, specificamente per quanto riguarda la mancanza di previsioni relative alla "necessità di una sospensione dei diritti di libertà"⁷⁶. Il deputato dell'Unione democratica nazionale ricordava che

⁷⁴ Assemblea Costituente, LXXVI, Seduta di mercoledì 26 marzo 1947, Presidenza del presidente Terracini, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, art. 14: "Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, in qualsiasi forma individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato ed in pubblico atti di culto, purché non si tratti di principi o riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume".

⁷⁵ Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, art. 101: "L'azione penale è pubblica. Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitarla e non la può mai sospendere o ritardare. Le udienze sono pubbliche, salvo che la legge per ragioni di ordine pubblico o di moralità disponga altrimenti. Tutti i provvedimenti giurisdizionali debbono essere motivati".

⁷⁶ **A. CRISPO**, Assemblea Costituente, LXXVI, Seduta di mercoledì 26 marzo 1947, Presidenza del presidente Terracini, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 2500.



“questa necessità di sospensione può verificarsi, e se, difatti, si verifica in casi eccezionali, ciò non significa che tali casi non debbano essere preveduti e disciplinati. Mi riferisco alla necessità connessa con lo stato di guerra, o a gravi motivi di ordine pubblico”⁷⁷.

Proprio per evitare una eccessiva discrezionalità del potere esecutivo nel proclamare lo stato di emergenza, l'onorevole Crispo sosteneva, all'interno dell'emendamento formulato, che

“[l']esercizio dei diritti di libertà può essere limitato o sospeso per necessità di difesa, determinata dal tempo o dallo stato di guerra, nonché per motivi di ordine pubblico, durante lo stato di assedio. Nei casi suddetti, le Camere, anche se sciolte, saranno immediatamente convocate per ratificare o respingere la proclamazione dello stato di assedio e i provvedimenti relativi”⁷⁸.

All'interno della medesima seduta, l'onorevole Luigi Preti, al contrario, sollevava serie perplessità circa l'opportunità di mantenere il sintagma ordine pubblico rispetto all'esercizio della libertà di culto. Il costituente socialista - memore della precedente esperienza fascista, che si era servita del concetto di ordine pubblico per estendere l'applicabilità della legge di pubblica sicurezza - criticava apertamente il limite dell'ordine pubblico rispetto alla libertà di culto. Per questi motivi, l'onorevole Preti suggeriva l'eliminazione della clausola dell'ordine pubblico dall'articolo, quale “clausola ipocrita” utilizzata per “legittimare soprusi” e per giustificare l’“l'arbitrio di polizia”⁷⁹.

A esprimersi in termini consimili era l'onorevole Di Gloria, nella seduta del 27 marzo 1947, il quale, dietro il timore che il fascismo “non se ne vada” dalle istituzioni giuridiche del Paese, suggeriva, in materia di libertà di culto, di espungere dal testo dell'articolo 14 del Progetto la disposizione finale relativa ai limiti derivanti dall'ordine pubblico⁸⁰. Il costituente socialista ravvisava nel termine ordine pubblico la stessa pericolosa limitazione alle libertà che il fascismo aveva utilizzato con ampia discrezionalità.

⁷⁷ A. CRISPO, Assemblea Costituente, LXXVI, Seduta di mercoledì 26 marzo 1947, cit., p. 2500.

⁷⁸ A. CRISPO, Assemblea Costituente, LXXVI, Seduta di mercoledì 26 marzo 1947, cit., p. 2500.

⁷⁹ L. PRETI, Assemblea Costituente, LXXVI, Seduta di mercoledì 26 marzo 1947, cit., p. 2515.

⁸⁰ Assemblea Costituente, LXXVII, Seduta pomeridiana di giovedì 27 marzo 1947, Presidenza del presidente Terracini, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana.



Di parere divergente, l'onorevole Michelangelo Trimarchi portava all'attenzione dell'Assemblea il rischio opposto di un esercizio illimitato dei diritti di libertà e, in particolare, rispetto alle libertà di manifestazione del pensiero. Per questa ragione, proponeva di "salvaguardare i beni morali della società, per impedire che l'uso di questa libertà possa pervertire la coscienza, portare al male, condurre al vizio"⁸¹. In questa ottica, gli unici limiti in grado di raggiungere tale obiettivo derivavano dalla "morale, dell'ordine pubblico"⁸².

A riprendere il dibattito sul tema della libertà di culto - come proposta all'interno dell'articolo 14 del Progetto - era l'onorevole Costantino Mortati, che, sulla scia delle critiche mosse da Preti e Della Seta, durante la seduta pomeridiana del 28 marzo 1946⁸³, evidenziava la necessità di superare il mero dato testuale. Infatti, Mortati affermava che, anche in caso di una completa eliminazione dell'endiadi ordine pubblico dal testo della Costituzione in riferimento alla libertà di culto, ciò non avrebbe comunque comportato una reale variazione, in quanto "il limite dell'ordine pubblico è immanente a ciascun ordinamento"⁸⁴. Tale limite, infatti, derivava implicitamente la sua "giustificazione in quelle esigenze di conservazione dell'assetto costituzionale dello Stato, che non potrebbe attuarsi se non con la conservazione dei principio fondamentali dell'ordinamento stesso"⁸⁵. In particolare, il ragionamento sviluppato dal costituente democristiano criticava la posizione dei colleghi, favorevoli all'eliminazione del lemma ordine pubblico circa i limiti alla libertà religiosa, su di un piano più ampio. Mortati riteneva che il concetto in questione non prestasse il fianco a un possibile arbitrio da parte delle forze di pubblica sicurezza, in quanto ciò sarebbe stato impedito dall'opera tutelare delle libertà e di una magistratura libera e indipendente.

È interessante evidenziare come la posizione dell'onorevole Mortati si poneva in una prospettiva sensibilmente lontana dalle posizioni assunte dalla maggioranza dei costituenti in materia di ordine pubblico. Infatti, Mortati sembrava perseverare in un atteggiamento

⁸¹ M. TRIMARCHI, Assemblea Costituente, LXXVII, Seduta pomeridiana di mercoledì 27 marzo 1947, cit., p. 2572.

⁸² M. TRIMARCHI, Assemblea Costituente, LXXVII, Seduta pomeridiana di mercoledì 27 marzo 1947, cit., p. 2572.

⁸³ Assemblea Costituente, LXXX, Seduta pomeridiana di venerdì 28 marzo 1947, Presidenza del presidente Terracini, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

⁸⁴ C. MORTATI, Assemblea Costituente, LXXX, Seduta pomeridiana di venerdì 28 marzo 1947, cit., p. 2631.

⁸⁵ C. MORTATI, Assemblea Costituente, LXXX, Seduta pomeridiana di venerdì 28 marzo 1947, cit., p. 2631.



‘conservatore’ rispetto al lemma in questione e, per alcuni aspetti, affine con “il precedente regime politico”⁸⁶. In tale visione, il concetto di ordine pubblico assumeva un valore implicito, quale limite non espresso all’esercizio di tutti i diritti e le libertà e che derivava da un principio generale contenuto già all’interno del Codice civile e della legislazione ordinaria utili alla “conservazione dei principi fondamentali dell’ordinamento”⁸⁷. In altri termini, secondo Mortati, il limite derivante dall’ordine pubblico era contenuto “nel silenzio della Costituzione”⁸⁸, quale nucleo centrale costituito da principi e valori, che definivano il fondamento assiologico dell’ordinamento⁸⁹.

La proposta di Mortati di mantenere il lemma ordine pubblico - nonostante la sua solida argomentazione giuridica - veniva ampiamente criticata dagli Onorevoli Binni e Nobili e, infine, bocciata in seguito all’approvazione degli emendamenti presentati e adottati dai costituenti Calamandrei e Cianca⁹⁰.

In questa sede, merita riportare alcuni stralci delle critiche mosse al mantenimento del concetto di ordine pubblico all’interno del Progetto di Costituzione. L’onorevole Binni esordiva ribadendo la necessità di “togliere dalla nostra Costituzione quelle limitazioni che [...] sono o inutilmente offensive o realmente dannose”⁹¹, tra cui, appunto, il costituente annoverava anche il sintagma ordine pubblico.

Il costituente socialista ricordava che, anche accettando la tesi di Mortati per cui il limite dell’ordine pubblico è intrinseco all’ordinamento giuridico italiano, questo non costituiva

“[...] un buon motivo per inserire [...] limitazioni nella nostra Carta costituzionale; anzi mi sembra che appunto perché si tratta di provvedimenti contenuti in decreti, in testi di polizia, appunto per

⁸⁶ A. CIERVO, *Le metamorfosi*, cit., p. 233.

⁸⁷ C. MORTATI, Assemblea Costituente, LXXX, Seduta pomeridiana di venerdì 28 marzo 1947, cit., p. 2631.

⁸⁸ C. MORTATI, Assemblea Costituente, LXXX, Seduta pomeridiana di venerdì 28 marzo 1947, cit., p. 2631.

⁸⁹ Sul punto si rimanda alle considerazioni svolte da N. MARCHEI, *Ordine pubblico*, cit., pp. 6-8.

⁹⁰ Assemblea Costituente, LXXXV, Seduta antimeridiana di sabato 12 aprile 1947, Presidenza del vicepresidente Conti indi del Presidente Terracini, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 2759-2778 e Assemblea Costituente, LXXXVI, Seduta pomeridiana di sabato 12 aprile 1947, Presidenza del Presidente Terracini, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

⁹¹ W. BINNI, Assemblea Costituente, LXXXV, Seduta antimeridiana di sabato 12 aprile 1947, cit., p. 2773.



Stato, Chiese e pluralismo confessionale

ciò noi dovremmo risparmiare la loro inserzione nel testo della Costituzione, che deve avere massima sobrietà e solennità”⁹².

In seconda battuta, l'onorevole Binni si esprimeva parlando della natura pericolosa dell'endiadi ordine pubblico, tanto da affermare che questa è

“una di quelle formule che, pure essendo consuetudinarie in alcune Costituzioni - per quanto non si trovi nelle Costituzioni dei più grandi paesi democratici - appare estremamente pericolosa e direi ricca di tentazioni per chi ha il potere e può servirsene per i suoi scopi particolari”⁹³.

Il costituente socialista, infine, concludeva il suo intervento ribadendo che rispetto al tema dell'ordine pubblico i “pericoli ci siano veramente e che noi potremmo dare prova di generosità e di coraggio moderno, escludendo dalla nostra Costituzione quelle limitazioni”⁹⁴.

A fare, poi, eco alle parole appena pronunciate dal compagno di partito era l'onorevole Nobili, il quale esprimeva le sue perplessità sul limite dell'ordine pubblico in quanto

“criterio troppo evanescente e troppo spesso preso a pretesto da funzionari di polizia per non permettere quelle manifestazioni che ad essi fa comodo di non permettere, e che potrebbero essere anche sconsigliate e non volute dai Governi del tempo”⁹⁵.

Per questo motivo, l'onorevole Nobili concludeva che il concetto in parola

“è dunque troppo soggettivo, troppo elastico e troppo facilmente invocabile [...], perché si possa ad esso affidare il regolamento di una libertà che interessa la grande maggioranza dei cittadini. Noi crediamo pertanto che debba essere soppresso anche il criterio discriminativo dell'ordine pubblico”⁹⁶.

Sulla scorta delle perplessità che il concetto di ordine pubblico aveva portato con sé in Assemblea - soprattutto in ragione della precedente esperienza fascista - questo veniva espunto definitivamente

⁹² W. BINNI, Assemblea Costituente, LXXXV, Seduta antimeridiana di sabato 12 aprile 1947, cit., p. 2773.

⁹³ W. BINNI, Assemblea Costituente, LXXXV, Seduta antimeridiana di sabato 12 aprile 1947, cit., p. 2773.

⁹⁴ W. BINNI, Assemblea Costituente, LXXXV, Seduta antimeridiana di sabato 12 aprile 1947, cit., p. 2773.

⁹⁵ T. ORO NOBILI, Assemblea Costituente, LXXXV, Seduta antimeridiana di sabato 12 aprile 1947, cit., p. 2775.

⁹⁶ T. ORO NOBILI, Assemblea Costituente, LXXXV, Seduta antimeridiana di sabato 12 aprile 1947, cit., p. 2775.



sia dalla originaria formulazione dell'articolo 14 del Progetto di Costituzione, in tema di libertà di culto, sia dall'articolo 101, circa la pubblicità delle udienze.

6 - Brevi conclusioni: un'eco dal passato

Il dibattito sviluppatosi in seno all'Assemblea Costituente in merito alla nozione di ordine pubblico costituisce un passaggio cruciale nel delineare i rapporti tra libertà fondamentali e potestà limitative dello Stato. Esso rivela, con chiarezza, il tentativo - culturale prima che giuridico - di 'bonificare' il concetto in parola da ogni incrostazione autoritaria, proveniente dall'esperienza del fascismo e dalla legislazione di pubblica sicurezza risalente allo Statuto albertino.

Il timore ricorrente tra i costituenti era che la clausola "per motivi di ordine pubblico" poteva diventare uno strumento di arbitrio legislativo ed esecutivo. In tal senso, si ricorda nuovamente l'intervento dell'onorevole Togliatti, che denunciava come nella prassi italiana "la sola legge che conta è quella di pubblica sicurezza. Si può scrivere quello che si vuole nella Costituzione e nei Codici. Poi il Governo fa la legge di pubblica sicurezza, la quale è la sola che regola i rapporti tra il cittadino e l'autorità dello Stato"⁹⁷.

La posizione di Togliatti, tesa a eliminare del tutto il riferimento all'ordine pubblico nei limiti alle libertà di domicilio e di circolazione, trovava eco nelle parole dell'onorevole Marchesi, che ricordava: "le parole 'ordine pubblico' e 'pubblica sicurezza' [...] hanno tristissima storia, ed hanno portato con sé una serie infinita di arbitrii a danno di cittadini che certo non erano meritevoli di tale trattamento"⁹⁸.

Tale sensibilità politica e giuridica non sfociava, tuttavia, in un'esclusione assoluta del concetto dall'architettura costituzionale, bensì nella sua revisione semantica e funzionale. Si consolidava così l'idea di un ordine pubblico costituzionalmente orientato, ossia vincolato ai principi dello Stato democratico di diritto. Significativa, in tal senso, l'apertura dell'onorevole Basso, che accettava la sostituzione della formula "per motivi di ordine pubblico" con quella "per motivi di pubblica necessità tassativamente preveduti dalla legge", in nome della

⁹⁷ P. TOGLIATTI, Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 settembre 1946, cit., p. 79.

⁹⁸ C. MARCHESI, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, cit., p. 86.



“garanzia contenuta nell'espressione: tassativamente preveduti dalla legge”⁹⁹.

Non meno rilevante era il contributo dell'onorevole Moro, il quale, pur riconoscendo il rischio di abusi, sottolineava la necessità di mantenere un riferimento a un concetto - come quello di ordine pubblico o pubblica incolumità - che garantisse allo Stato un margine di intervento a tutela della convivenza civile, ritenendo che “un accenno all'ordine pubblico, o a qualche cosa di analogo, deve perciò essere”¹⁰⁰.

In questo senso, l'ordine pubblico veniva ‘depotenziato’ sotto il profilo della discrezionalità amministrativa, e riportato entro binari legali e giurisdizionalmente controllabili, a salvaguardia delle libertà. Pertanto, ciò che emerge con nettezza dal dibattito costituente è una visione dell'ordine pubblico non più inteso quale strumento di difesa dello Stato contro i cittadini, ma quale condizione generale della convivenza democratica. Si è venuto ad affermare, in altre parole, un modello in cui l'ordine pubblico viene ricondotto al principio di legalità e subordinato ai valori supremi dell'ordinamento costituzionale¹⁰¹.

In chiave retrospettiva, si può affermare che la scelta dei costituenti di non inserire esplicitamente il concetto di ordine pubblico all'interno del Testo costituzionale rappresenta il risultato di un dibattito articolato e profondamente influenzato dal contesto storico-politico in cui si svolgevano i lavori dell'Assemblea. In particolare, tale decisione può essere letta e compresa come l'espressione di una volontà politica e giuridica precisa, che trova fondamento in almeno tre direttive fondamentali.

In primo luogo, dal dibattito costituente emerge chiaramente la diffidenza verso una nozione di ordine pubblico intesa in senso repressivo, trauma ereditato dalla legislazione fascista e dalle prassi di polizia del regime. L'esperienza dello Stato totalitario aveva mostrato come la locuzione “per motivi di ordine pubblico” poteva fungere da clausola generale di compressione dei diritti fondamentali, consentendo all'autorità amministrativa un margine ampio e arbitrario di intervento.

Tale rischio veniva chiaramente colto da esponenti come Togliatti, il quale, nella seduta del 19 settembre 1946, affermava che l'uso indiscriminato di tale formula avrebbe permesso di contraddirsi la stessa

⁹⁹ **L. BASSO**, Resoconto sommario, cit., p. 78.

¹⁰⁰ **A. MORO**, Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946, cit., p. 85.

¹⁰¹ **M. LUCIANI**, *Il Sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, Diritto costituzionale in trasformazione*, in Consulta Online, 11 aprile 2020, p. 4.



Costituzione, concedendo alla legge ordinaria la possibilità di disporre arbitrariamente limitazioni alla libertà personale o di domicilio. Similmente, come riportato sopra, l'onorevole Marchesi denunciava l'abuso storico del concetto a danno dei cittadini.

Una seconda ragione giuridica risiede nell'intento dei costituenti di tutelare in modo pieno le libertà fondamentali dei cittadini, ancorandole a riserve di legge sostanziali e tassative, piuttosto che a clausole generiche suscettibili di ampie interpretazioni.

Il riferimento all'ordine pubblico, se non rigorosamente definito, appariva incompatibile con il principio di legalità sostanziale cui si intendeva improntare la nuova Carta. Da qui la preferenza per espressioni come "nei soli casi e modi previsti dalla legge" o "per esigenze di pubblica necessità tassativamente previste", che limitavano fortemente la discrezionalità amministrativa e imponevano una antecedente previsione legislativa.

Infine, l'esclusione sistematica del concetto di ordine pubblico dalla gran parte delle disposizioni costituzionali non comportava un rigetto assoluto del concetto, bensì la sua rifondazione in chiave costituzionale. I costituenti optavano per un'impostazione che non rifiutava *in toto* l'ordine pubblico, ma che lo riassorbiva nel quadro dei valori supremi della Costituzione: la dignità umana, la libertà, l'eguaglianza, la democrazia. Come emergeva dalle parole pronunciate dall'onorevole Mortati in seno alla seduta pomeridiana del 28 marzo 1947 dell'Assemblea costituente.

L'ordine pubblico non veniva dunque eliminato, ma 'neutralizzato' nella sua valenza storicamente oppressiva e subordinato ai diritti fondamentali. In altre parole, si è passati da un ordine pubblico 'di polizia' a un ordine pubblico 'costituzionale', che non giustifica arbitrio, ma al contrario deve essere declinato secondo i principi del diritto costituzionale e interpretato in conformità ai diritti inviolabili dell'uomo.

In definitiva, il concetto di ordine pubblico, 'depurato' dalla sua storica carica repressiva, si configura oggi come un concetto giuridico a geometria costituzionale, che deve essere interpretato in modo conforme ai diritti fondamentali, ai principi di proporzionalità e ragionevolezza, e alla riserva di legge. È questa la lezione - giuridica e politica - che ci consegna l'Assemblea Costituente, e che ancora oggi costituisce un valido argine contro ogni tentazione illiberale.

