

## Tema 5

### Libertà di circolazione e limitazioni di ordine pubblico

*(Diritto costituzionale congiuntamente o disgiuntamente a diritto amministrativo con eventuale riferimento alla legislazione speciale in materia di pubblica sicurezza)*

*di Michele Pecoraro*

#### **Schema preliminare di svolgimento della traccia**

- Brevi cenni sui diritti e libertà fondamentali sanciti nella Costituzione e forme di tutela.
- La riserva di legge rinforzata nella libertà di circolazione ex art. 16 Cost.
- Cittadini italiani, UE ed extracomunitari.
- Il concetto di sicurezza e di ordine pubblico.
- Provvedimenti limitativi della libertà di circolazione: misure di prevenzione, misure di sicurezza, ordinanze sindacali e prefettizie.

#### **Dottrina**

BIN, PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2004.

#### **Giurisprudenza**

Corte Costituzionale, 14 giugno 1956, n. 2

*Esclusa l'interpretazione, inammissibilmente angusta, che la "sicurezza" riguardi solo l'incolmabilità fisica, sembra razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola "sicurezza" il significato di 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. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'"ordinato vivere civile", che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico.*

*Al riguardo si osserva, in primo luogo, che l'art. 16 della Costituzione esclude espressamente che le limitazioni alla libertà di circolare possano essere determinate da ragioni politiche; dal che discende che il provvedimento del rimpatrio debba specificare i motivi, per dare modo alle stesse Autorità di p.s. e, soprattutto, all'Autorità giudiziaria di accertare che il rimpatrio non sia stato disposto per ragioni politiche o per altri motivi non previsti dall'art. 16 della Costituzione e dall'art. 157 leggi di p.s., cioè illegalmente.*

Corte Costituzionale, 20 aprile 1959, n. 27

*Non è dubbio che questa apporti limitazioni notevoli a taluni diritti riconosciuti dalla Costituzione; ma tali limitazioni sono informate al principio di prevenzione e di sicurezza sociale, per il quale l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra i cittadini deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell'avvenire.*

Corte Costituzionale, 29 maggio 1995, n. 210

*...i due precetti costituzionali ora ricordati "presentano una diversa sfera di operatività, nel senso che la libertà di circolazione e soggiorno non costituisce un mero aspetto della libertà personale, ben potendo, quindi, configurarsi istituti che comportano un sacrificio della prima ma non per ciò solo anche della seconda", perché la libertà personale venga effettivamente incisa deve verificarsi una "degradazione giuridica" dell'individuo nel senso dell'avverarsi di "una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da poter essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere in cui si concreta la violazione dell'habeas corpus". Una caratteristica non riferibile all'istituto del rimpatrio con foglio di via obbligatorio "sia in quanto non suscettibile di coercitiva esecuzione, sia perché l'intimato, una volta raggiunta la nuova sede, è libero di trasferirsi altrove, tranne che nel luogo dal quale è stato allontanato.*

Corte Costituzionale, 19 luglio 1996, n. 264

*... l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere.*

*La tipologia dei limiti ...viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi in gioco...si tratta pur sempre, però, di una disci-*

*plina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela ed alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza.*

### **Legislazione correlata**

Costituzione, art. 16, 13.  
r.d. n. 773/1931 (t.u.l.p.s), art. 1, 2.  
D.Lgs. 159/2011, artt. 1 ss.  
Codice Penale, art. 133, 233, 235.  
D.Lgs. n. 267/2000, art. 54.  
D.L. 18 febbraio 2015 n. 7, artt. 1 ss.

## SVOLGIMENTO

La positivizzazione costituzionale dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini è un elemento comune alle costituzioni moderne, che influenza e caratterizza anche la forma di Stato, in quanto vengono delineati gli aspetti fondamentali del rapporto tra Stato e società civile.

Le libertà e i diritti sono situazioni giuridiche attive, caratterizzate entrambe da una posizione di vantaggio riconosciuta al suo titolare. I confini tra queste due categorie non sono ben delineati, anche se tradizionalmente si afferma che con il termine "libertà" viene per lo più sottolineato il carattere negativo della non compromissione della sfera giuridica da parte dello Stato. Rispetto a tali libertà negative vige, pertanto, un divieto di intromissione o comunque di compressione da parte dell'autorità pubblica. Per quanto concerne i diritti, si privilegia di più l'aspetto pretensivo, ossia di pretesa nei confronti dell'ordinamento ad ottenere il conseguimento del bene della vita.

In realtà entrambe le categorie suesposte sono caratterizzate sia dall'aspetto positivo della pretesa alla loro realizzazione, che dall'aspetto negativo del divieto di intromissione.

La Costituzione della Repubblica Italiana introduce le libertà fondamentali nel titolo dedicato ai rapporti civili, in quanto queste implicano un rapporto tra il soggetto tutelato e gli altri soggetti dell'ordinamento, tra cui emerge in primo luogo lo Stato.

La principale forma di tutela di tali diritti, garantita dalla Costituzione, è la riserva di legge, strumento grazie al quale la Costituzione regola il concorso tra le fonti normative gerarchicamente ordinate, dando preminenza alla fonte legislativa, in applicazione del principio di legalità, per il quale l'esercizio di un qualsiasi potere pubblico deve trovare fondamento in una norma attributiva della competenza. In particolare, si evita che per

materie particolarmente delicate possano avere rilievo fonti secondarie o provvedimenti discrezionali della Pubblica Amministrazione, senza una previa norma di rango primario, che invece viene adottata con le garanzie procedurali proprie previste dalla Costituzione ed è espressiva dell'organo rappresentativo della sovranità popolare. In tal modo, proporzionalmente all'importanza del bene da tutelare, sono previste varie forme di riserva di legge. Mentre con la riserva relativa viene dato spazio anche a fonti secondarie, che devono attenersi comunque ai principi fissati dalla legge, con la riserva assoluta viene escluso qualsiasi ingresso a fonti subordinate.

Per alcune libertà fondamentali, come per la libertà di circolazione, viene inoltre previsto un ulteriore meccanismo rafforzativo: la riserva rinforzata, con la quale vengono imposti vincoli di tipo contenutistico o anche di carattere procedimentale. L'art. 16 Cost. afferma che "ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o sicurezza", mentre "nessuna restrizione può essere determinata per ragioni politiche".

La Costituzione impone il limite contenutistico ulteriore dei motivi di sanità e di sicurezza, non essendo legittime intromissioni che esulano da tali ambiti, e prevede una riserva relativa nella parte in cui afferma che la legge stabilisce "in via generale" le limitazioni alla circolazione. È stato chiarito dalla Corte Costituzionale che la locuzione "in via generale" indica che non possono essere stabilite illegittime discriminazioni dirette contro singoli o contro gruppi, in quanto deve farsi riferimento alla generalità dei consociati nel rispetto del principio di uguaglianza: viene rimarcato il carattere della generalità proprio delle norme giuridiche. Per cui è possibile provvedere individualmente a limitare tale libertà, ma nei casi prestabiliti in generale e in astratto dalla legge.

Per stabilire i soggetti titolari della libertà di circolazione sembra opportuno sviscerare la nozione di "cittadino" con la quale principia l'art. 16 Cost.

In particolare dallo *status* di cittadino italiano, definito dagli artt. 1 ss l. n. 91/1992, va distinta la condizione dei cittadini UE e degli stranieri extracomunitari.

La cittadinanza europea viene considerata come una forma sui generis che non sostituisce quella originaria, ma si aggiunge ad essa. L'art. 2 T.U.E. indica tra gli obiettivi dell'Unione la conservazione ed uno sviluppo di uno spazio nel quale venga assicurata "la libera circolazione delle persone" e l'art. 21 afferma che "ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte sal-

ve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati” e dalle disposizioni attuative.

La Corte di Giustizia ha da sempre affermato che le norme comunitarie che disciplinano la libertà di circolazione e soggiorno attribuiscono diritti soggettivi che prevalgono su qualsiasi norma di diritto interna contraria. È infatti pacifica la prevalenza del diritto comunitario sulle norme interne contrastanti, comportando la disapplicazione di queste ultime qualora siano confliggenti con i Trattati, i regolamenti comunitari, sentenze della Corte di Giustizia e direttive *self executing*. In particolare, il cittadino europeo, in base alla direttiva n. 38/2004, attuata con d.lgs. 30/2007, può liberamente circolare tra gli Stati membri senza la necessità del visto e con il solo documento d’identità, anche se lo Stato membro ospitante può richiedere all’interessato di segnalare la sua presenza in un termine ragionevole e non discriminatorio, come avviene in Italia con la dichiarazione di presenza.

Il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi è invece soggetto a determinate condizioni, ma senza la necessità del permesso di soggiorno. Viene richiesto che la persona eserciti un’attività in qualità di lavoratore subordinato o autonomo, che disponga di risorse economiche sufficienti e di un’assicurazione sanitaria, che segua una formazione in qualità di studente o che sia un familiare di un cittadino residente. Viene poi attribuito un diritto di soggiorno permanente al cittadino dell’Unione che abbia risieduto legalmente e ininterrottamente per un periodo di cinque anni. In tal modo viene ad emergere un vero e proprio diritto di stabilimento per il lavoratore. L’art. 45 del T.F.U.E. riconosce, infatti, la libertà di circolazione a favore dei lavoratori all’interno dell’Unione e l’art. 49 vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento. Le uniche limitazioni, parallelamente all’art. 16 Cost., sono giustificate per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

Pertanto alcuni affermano una piena parificazione tra il cittadino italiano e quello comunitario qualora quest’ultimo abbia acquisito lo *status* di lavoratore, in quanto il Capo I e il Capo II del Titolo IV del T.F.U.E., dedicato alla libera circolazione delle persone e alla libertà di stabilimento, fa riferimento ai “lavoratori”.

Prima ancora della nascita dell’UE, le politiche relative ai controlli di frontiera, asilo e immigrazione in ambito europeo subirono una svolta con il Trattato di Schengen, con il quale ci fu una graduale soppressione dei controlli alle frontiere dei paesi aderenti. Successivamente, mediante un protocollo addizionale al Trattato di Amsterdam, si è affermata un’integrazione tra i principi di Schengen e il diritto comunitario, anche se

non tutti i paesi che hanno aderito al Trattato di Schengen fanno parte dell'UE.

Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 286/1998, meglio conosciuto come Testo Unico sull'immigrazione, gli extracomunitari cittadini di uno Stato aderente all'aerea Schengen, hanno il diritto di circolare e soggiornare liberamente con il solo documento di viaggio, anche se per un periodo limitato a tre mesi, a meno che l'ingresso non avvenga per motivi di lavoro o tirocinio.

Diversamente, per gli stranieri extracomunitari residenti in uno Stato al di fuori dell'Area Schengen è necessario, per l'ingresso e il soggiorno in Italia fino a tre mesi, il possesso del visto. Oltre al visto di ingresso o di transito è necessario che lo straniero non sia considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica e le relazioni internazionali; dovrà inoltre dimostrare di avere mezzi finanziari per il proprio sostentamento, nonché una somma necessaria al rimpatrio, eventualmente esibendo il biglietto di ritorno. Superato il limite temporale dei tre mesi sarà necessario, per entrambe le categorie suindicate, il rilascio del permesso di soggiorno, a carattere temporaneo e rinnovabile, che richiede il possesso di determinati requisiti, quali: l'esercizio di un'attività lavorativa, la frequenza di un corso di studio o il ricongiungimento con i familiari. L'art. 2 d.lgs. n. 286/1998, riconosce allo straniero i diritti fondamentali della persona umana e, qualora soggiorni regolarmente, gli stessi diritti civili del cittadino italiano.

I motivi di sanità indicati nell'art. 16 Cost. farebbero riferimento a situazioni contingenti dove sussiste il pericolo per la diffusione di malattie o epidemie; in tal caso sarebbero consentiti, ad esempio, provvedimenti volti a limitare l'accesso a zone contaminate, come il caso dei cosiddetti cordoni sanitari.

Per quanto concerne il limite della sicurezza, quest'ultima viene generalmente distinta in materiale e in ideale. Nel primo caso vanno annoverate tutte quelle esigenze di protezione della collettività legate a pericoli di aggressione ai beni giuridici protetti, mentre per sicurezza ideale si intende la garanzia dell'insieme dei principi e valori che caratterizzano un determinato ordinamento giuridico. Nella nostra Carta Costituzionale sono frequenti i richiami alla sicurezza, intesa nella duplice accezione suesposta, ad esempio negli artt. 17, 41, 117, 120, 126 Cost.

La costituzionalizzazione del concetto di sicurezza, come limite e allo stesso tempo come strumento di protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, impone una duplice forma di intervento da parte dello Stato, sia in un'ottica repressiva, ma soprattutto in un'ottica preventiva. Sareb-

berò giustificabili interventi limitativi di libertà costituzionali, come la libertà di circolazione, se proporzionati, mediante un ponderato bilanciamento degli interessi in gioco. La libertà di circolazione rientra tra i diritti della socialità, ossia quei diritti che trovano il loro fondamento e si possono esprimere grazie alle relazioni reciproche con gli altri individui. In particolare la stessa Corte Costituzionale ha affermato che ai fini della coesistenza delle varie sfere giuridiche individuali, necessariamente queste dovranno limitarsi reciprocamente, ai fini di un'ordinata convivenza civile; lo Stato ha quindi un ruolo centrale e un dovere di garantire la fruizione dei diritti costituzionalmente garantiti ex art. 2, applicando il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost.

Le autorità competenti ad intervenire, limitando e allo stesso tempo garantendo i diritti e le libertà costituzionali, in un non sempre agevole bilanciamento di interessi, sono l'autorità giudiziaria e l'autorità di pubblica sicurezza. Per delimitare il potere esecutivo dell'autorità di polizia, spesso usato in modo distorto e sproporzionato nei regimi totalitari, la Costituzione ne ha circoscritto i poteri di intervento a casi eccezionali di necessità e urgenza ovvero ad ipotesi di tutela di interessi concreti, quali appunto al sanità, sicurezza, ordine pubblico e pubblica incolumità. L'autorità giudiziaria riveste, invece, un ruolo chiave nella riserva di giurisdizione, controllando ed autorizzando tutte quelle forme limitative della libertà personale.

L'art. 1 del r.d. 773/1931 (t.u.l.p.s) prevede che “l'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà”; l'art. 2 stabilisce che “il Prefetto, in caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica”. Da tali disposizioni introduttive emerge come sia rilevante stabilire il concetto e il valore di ordine pubblico. La Corte Costituzionale ha più volte affermato che i concetti di ordine, sicurezza pubblica e pubblica moralità, spesso richiamati dal t.u.l.p.s, possono essere assimilati ai motivi di sanità e sicurezza ex art. 16 Cost. È stato infatti più volte affermato che le persone pericolose per l'ordine pubblico, ex art. 1 l. 1423/1956, costituiscono una minaccia alla sicurezza indicata nell'art. 16 della Costituzione.

L'ordine pubblico ha una natura trasversale, essendo richiamato in molti settori dell'ordinamento, con funzioni eterogenee, come nel diritto privato, nel diritto penale, nel diritto comunitario e internazionale. La dottrina e la giurisprudenza oscillano tra l'accezione in senso materiale e quella in senso ideale, riproponendo in tal modo lo stesso problema del concetto di sicurezza: in senso materiale si identificherebbe con la pace

a la sicurezza sociale; in senso ideale con l'insieme dei principi e delle istituzioni posti alla base dell'ordinamento e della sua sopravvivenza. In riferimento alle libertà costituzionali si è obiettato che possa trovare spazio il concetto di ordine pubblico ideale, anche se non mancano orientamenti che lo ammettono con riferimento al mantenimento dell'ordine democratico: in particolare, secondo l'orientamento maggioritario, solo l'ordine pubblico materiale, inteso quale tutela della sicurezza e incolumità dei cittadini, avrebbe dignità costituzionale, anche se comporterebbe come diretta conseguenza la possibilità di limitare i diritti fondamentali solo in funzione di prevenzione e repressione dei reati e nelle ipotesi costituzionalmente previste.

La Corte Costituzionale è stata ondivaga nel definire il concetto di ordine pubblico; per esempio, esprimendosi sulla disciplina del rimpatrio col foglio di via obbligatorio, ha escluso che per il concetto di ordine pubblico debba farsi riferimento esclusivamente all'incolumità individuale, affermando che questa debba essere intesa anche in senso lato, ossia in riferimento alla libertà di non essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale, in un'ottica di garanzia di un ordinato vivere civile.

Allo stesso tempo la Consulta si è espressa ritenendo necessario contemperare gli interessi in gioco, per garantire esigenze di una tollerabile convivenza: l'ordine pubblico costituzionale deve essere assicurato per consentire a tutti il godimento effettivo dei diritti inviolabili dell'uomo.

Più recentemente ha considerato l'ordine pubblico come settore riservato allo Stato per la prevenzione dei reati, con particolare riferimento al riparto di competenza tra Stato e Regioni relativo alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale, ex art. 117, comma 2, lett. h). La polizia di sicurezza avrebbe la funzione di prevenire atti penalmente rilevanti o socialmente pericolosi, mentre la polizia giudiziaria avrebbe il potere di reprimere attività criminose, coadiuvando la funzione giurisdizionale. La polizia amministrativa locale, invece, avrebbe poteri di vigilanza e controllo, finalizzati alla prevenzione dei danni.

Infine, proprio nel d.lgs. 112/1998, riguardante il conferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, e in particolare le funzioni di polizia amministrativa, viene definito ex art. 159 l'ordine pubblico come “il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”.

Per quanto concerne le limitazioni di ordine pubblico alla libertà di circolazione, possono essere annoverati tra gli strumenti esperibili alcune misure di prevenzione, alcune misure di sicurezza non detentive, le ordinanze prefettizie ex art. 2 t.u.l.p.s e art. 6 c.d.s., le ordinanze sindacali ex art. 54 t.u.e.l. e art. 7 c.d.s., il sistema delle espulsioni dello straniero ex artt. 13 ss d.lgs. 286/1998.

Innanzitutto bisogna stabilire una linea di confine tra la libertà personale ex art. 13 Cost, sottoposta ad una riserva di giurisdizione, e la libertà di circolazione.

La libertà personale viene solitamente intesa sia in senso stretto, come detenzione, ispezione o perquisizione, che in senso lato, comprendendo anche la libertà morale dell'individuo.

La libertà di circolazione consiste, invece, nella libertà di spostarsi, di muoversi liberamente sul territorio, di fissare la propria dimora o la residenza.

Tali forme di libertà sembrano sovrapporsi, in particolar modo nelle misure di prevenzione. Tuttavia La Consulta adotta come criterio distintivo quello del livello della degradazione giuridica che la misura di prevenzione comporta al bene giuridico tutelato, scartando altre teorie proposte dalla dottrina.

Le misure di prevenzione rappresentano un arretramento della soglia di punibilità rispetto alla lesione effettiva del bene giuridico protetto. Sono misure a carattere special-preventivo, in quanto sono destinate ad operare nei confronti di un soggetto determinato ritenuto pericoloso, e sono dette *ante delictum* o *praeter delictum*, in quanto sono applicabili prescindendo dalla commissione di un reato.

Ai sensi dell'art. 1 d.lgs. 159/2011 vengono delineate delle categorie di soggetti considerati pericolosi; nel corso degli anni, a partire dal 1965, sono state estese le misure di prevenzione agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, a soggetti coinvolti in operazioni eversive e terroristiche e ai soggetti violenti in occasioni di manifestazioni sportive. Gli elementi di pericolosità vengono desunti da circostanze, sospetti che derivano da fatti specifici, precedenti o pendenze penali, non necessariamente gravi, precisi e concordanti, come richiesto invece in un giudizio di responsabilità penale.

Le misure di prevenzione personali a carattere amministrativo, applicate dal questore, incidenti sulla libertà di circolazione, sono: il rimpatrio con foglio di via obbligatorio; il divieto di accesso ai luoghi interessati da manifestazioni sportive (art. 6 L. 13 dicembre 1989 n. 401); le misure ex art. 75-bis del TU stupefacenti.

È, invece, applicata dall'autorità giudiziaria la sorveglianza speciale a

cui può aggiungersi il divieto di soggiorno in uno o più comuni o province, o l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale. In questi casi possono essere prescritti il non allontanamento dall'abitazione senza preavviso all'autorità di sorveglianza o il presentarsi alla stessa in giorni stabiliti e ad ogni chiamata.

Il legislatore è intervenuto con d.l. 18 febbraio 2015 n. 7 (in attesa di conversione), recante misure urgenti per il terrorismo, implementando le misure di prevenzione nei confronti di soggetti coinvolti in reati di terrorismo ed estendendo le stesse anche a soggetti che prendono parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'art. 270-sexies c.p. In tal modo vengono perseguiti i cosiddetti *foreign fighters*, recentemente arruolati nell'organizzazione terroristica denominata *isis*.

Con i reati di terrorismo il legislatore anticipa notevolmente la soglia di tutela, cercando di punire condotte costituenti anche attività preparatorie, sebbene la giurisprudenza sembra ricondurre tali ipotesi delittuose alla struttura almeno del tentativo, in omaggio al principio di offensività.

Per rendere effettiva la lotta a questo fenomeno terroristico, il decreto legge ha peraltro previsto un potere di intervento del Questore in casi di necessità ed urgenza ex art. 9 comma 2-bis mediante il quale quest'ultimo "all'atto della presentazione della proposta di applicazione delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale e dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale nei confronti delle persone di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), può disporre il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente". Tale ritiro dovrà poi essere convalidato dall'autorità giudiziaria.

Tale nuova misura incide direttamente sulla libertà di espatrio ex art. 16 comma 2 Cost, secondo il quale ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo obblighi di legge. Questa è la cosiddetta libertà di espatrio e del correlativo rimpatrio, parificata dall'opinione dominante alla libertà di circolazione in relazione alle limitazioni di sicurezza e sanità suesposte. L'elemento differenziale risulta essere l'assoggettamento agli obblighi di legge che possono condizionarne l'esercizio. In particolare, la legge prevede l'obbligo di munirsi di documenti validi, quali il passaporto o la carta d'identità valida per l'espatrio, che costituiscono un diritto soggettivo del cittadino: la P.A. è tenuta a rilasciarli senza apprezzamenti discrezionali, ma in base all'accertamento di taluni requisiti, come ad esempio il non essere sottoposto a misure di prevenzione.

Anche alcune misure di sicurezza possono essere annoverate tra gli strumenti limitativi della libertà di circolazione per esigenze di ordine pubblico. In particolare tali misure, definite anche come misure di prevenzione *post delictum*, sono state concepite per soggetti pericolosi che hanno già commesso un reato o nelle ipotesi ex art. 49 e 115 c.p. (c.d. quasi delitti).

Anche in questo caso è richiesto un giudizio positivo sulla pericolosità sociale, che si fonda sulla probabilità di commissione di futuri reati, in base agli elementi ex art. 133 c.p. o alla dichiarazione di abitualità, professionalità o tendenza. L'art. 233 c.p. prevede il divieto di soggiorno, consistente nel divieto di soggiornare in uno o più comuni o province, designati dal giudice, previo accertamento della pericolosità sociale del soggetto, già colpevole di determinate categorie di delitti, in relazione ad un determinato ambiente. L'art. 235 c.p., riformato dalla l. 125/2008, prevede che il giudice ordini l'espulsione dello straniero o del cittadino dell'Unione Europea qualora vi sia stata una condanna alla reclusione per un tempo superiore a due anni; l'inosservanza di tale ordine è punita con la reclusione da uno a quattro anni.

Tra i provvedimenti potenzialmente limitativi della libertà di circolazione rientrano le ordinanze prefettizie ex art. 2 t.u.l.p.s; in particolare, il Prefetto può adottare in caso di urgenza o grave necessità pubblica, provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. Tali provvedimenti avrebbero la capacità di derogare anche norme di rango legislativo, anche se la Corte Costituzionale ne ha sempre rimarcato il carattere amministrativo. Tale potere è sottoposto, secondo la Consulta, a precisi limiti: è necessaria una delimitazione temporale, un contenuto proporzionato alla situazione contingente, una delimitazione spaziale, un'adeguata e approfondita motivazione e il rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

Tale potere attribuito al Prefetto, senza vincoli contenutistici e sulla base di presupposti molto elastici, sarebbe giustificato in quanto strumento necessario a fronteggiare fatti emergenziali sia naturali, che umani.

Ai sensi dell'art. 54 t.u.e.l. il Sindaco, in qualità di ufficiale di Governo, può emanare con atto motivato provvedimenti, contingibili ed urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Come per le ordinanze ex art. 2 t.u.l.p.s si è acceso un vivace dibattito in termini di costituzionalità di tali poteri. In particolare, è stato di recente affermato che necessariamente tali provvedimenti siano limitati nel tempo e siano proporzionati all'evento da fronteggiare. Di recente è peraltro

intervenuto un decreto ministeriale che ha definito i presupposti e i beni tutelabili, restringendo il margine di discrezionalità del Sindaco.

È indispensabile che ogni provvedimento amministrativo, soprattutto in questi casi, sia proporzionato. La proporzionalità è un principio di derivazione comunitaria, anche se perfettamente integrato nel nostro ordinamento in virtù del principio di ragionevolezza: la P.A. dovrebbe agire, solo in caso di necessità e col minor sacrificio possibile degli interessi compresenti; sarebbe implicito nel nostro ordinamento il divieto di sacrificare la sfera giuridica del privato al di là di quanto sia necessario per il perseguimento degli interessi pubblici.

La circolazione stradale è un diritto che trova fondamento nella libertà di circolazione *ex art. 16 Cost.*, anche se la Consulta ha riconosciuto che in tale ambito il legislatore potrebbe adottare, semplicemente per ragioni di pubblico interesse, misure limitative e conformative influenti sul movimento della popolazione. In tali casi entrano in gioco altri interessi costituzionali, per cui l'uso delle strade potrebbe essere regolato prescindendo dalle esigenze di sanità e sicurezza, in quanto la dimensione e l'importanza di tali infrastrutture necessita di un'attività regolativa.

Di particolare impatto pratico risultano le ordinanze prefettizie *ex art. 6 c.d.s.* che, per motivi di sicurezza pubblica o della circolazione, di tutela della salute, nonché per esigenze di carattere militare, possono sospendere temporaneamente la circolazione di tutte o alcune categorie di utenti sulle strade o tratti di esse. Può essere inoltre vietata la circolazione dei veicoli adibiti al trasporto di cose in giorni determinati, individuati con decreto del Ministero dei trasporti.

Anche l'*art. 7* prevede analogo potere in capo al Sindaco che può emanare ordinanze limitative della circolazione anche per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale.

L'*art. 16 Cost.*, infine, vieta qualsiasi forma di restrizione alla libertà di circolazione determinata da ragioni politiche. L'unica eccezione a tale regola, rappresentata da una previsione di rango costituzionale, era prevista dalla tredicesima disposizione transitoria e finale della Costituzione in riferimento al divieto d'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale degli *ex re di Casa Savoia*, alle loro consorti e ai loro discendenti; tale disposizione è venuta meno *ex art. 11 l. cost. 1/2002*.

Pare opportuno rammentare come la Consulta, fin dalle sue prime pronunce, abbia ritenuto necessaria la congrua motivazione di ogni provvedimento limitativo della libertà di circolazione proprio per evitare violazioni del divieto costituzionale anzidetto. La motivazione del prov-

vedimento risulta essere infatti l'unico modo per accertare che lo stesso persegua un pubblico interesse e che effettivamente non sia discriminatorio *ex art.* 16. Solo con l'esplicitazione delle ragioni sottese al provvedimento sarà possibile consentire al cittadino di esercitare il diritto di difesa *ex art.* 24 Cost.