

QUESTIONI
CONTEMPORANEE
nuova serie
38

ALESSANDRO STERPA

La libertà dalla paura

Una lettura costituzionale della sicurezza

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Questo volume è stato oggetto di referaggio.

Proprietà letteraria riservata

Copyright gennaio 2019
Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN 978-88-9391-511-3

In ricordo

*di Gabriele Barontini (1918-2001)
che ha servito l'Italia
da antifascista, da emigrato e da minatore*

*e di Claudio Meoli (1945-2018)
che ha servito la Repubblica
da Prefetto, da studioso e da docente*

INDICE

<i>Premessa</i>	9
-----------------	---

CAPITOLO I L'APPROCCIO GIURIDICO ALLA SICUREZZA

1. Definizione del campo di indagine e concetto di sicurezza	13
2. Il giurista davanti alla sicurezza	23
3. La "sicurezza del diritto" e la legalità	33

CAPITOLO II LA SICUREZZA IN COSTITUZIONE

1. Il costituzionalismo: la sicurezza al servizio della libertà	39
2. La sicurezza come principio, come bene, come interesse o come diritto?	50
3. Le "sicurezze" in Costituzione	57
4. Come limite ai diritti	61
5. Come base dei doveri... e dei diritti	65
6. Come "materia" tra i livelli di governo della Repubblica	68

CAPITOLO III
LA GOVERNANCE DELLA SICUREZZA

Premessa	77
1. Storicità degli istituti	78
2. La repressione e la sanzione; la prevenzione e il controllo	84
3. La sicurezza nel governo multilivello	89
4. La sicurezza nell'Unione europea	90
5. Gli organi statali della sicurezza	94
6. Le iniziative regionali ai confini della sicurezza	101
7. La "sicurezza urbana"	112

CAPITOLO IV
LA SICUREZZA NELLA GLOBALIZZAZIONE

1. Le minacce all'ordine costituito dall'esterno e dall'interno	123
2. Il concetto di guerra	128
3. Lo Stato di eccezione e l'emergenza	131
4. Il terrorismo internazionale tra attentati e rete	138
5. Migrazioni e sicurezza	144
6. Le scelte "degli altri" e la sicurezza "di tutti": sovranoismo, populismo e autocrazia	154
<i>Considerazioni conclusive</i>	165
<i>Riferimenti bibliografici</i>	171

Premessa

Questo saggio nasce da quell'insieme di coincidenze che ogni tanto la vita ti pone innanzi e che scopri essere tali solo *ex post* allorché il tempo ti aiuta a guardarle con sistematicità. Ho iniziato ad affrontare il tema della sicurezza mosso da curiosità intellettuale nella misura in cui, nonostante molti giuristi si siano dedicati allo studio della sicurezza dal punto di vista costituzionale e in particolare lo abbiano fatto nel corso delle emergenze (lotta armata, mafia, terrorismo internazionale post-2001...) e a seguito delle innovazioni legislative, il nostro ordinamento giuridico, stando alle dinamiche politico-istituzionali, sembra non pienamente dotato di una solida e diffusa cultura costituzionale della sicurezza. Con questo intendo dire non che non ci sia una elaborazione del tema, ma che non sempre detta elaborazione muove dal fine per il quale è invocata la sicurezza quanto piuttosto dalla mera neutralizzazione del pericolo. Ciò che queste brevi riflessioni intendono fare è ricordare che la sicurezza ha un senso se permette alla libertà umana di svilupparsi ed espandersi proprio perché, governando i rischi delle attività umane attraverso il diritto, permette alla libertà di concentrarsi sulla realizzazione dell'individuo; quest'ultimo, proprio nella misura in cui è liberato dalla paura (ma non liberato dal mero bisogno), può concentrarsi nella propria realizzazione soggettiva e quindi nella vita di comunità.

Una certa dimenticanza culturale del senso ultimo della sicurezza, a modesto parere di chi scrive, ha fatto sì che quando il tema sia divenuto centrale (o forse è corretto dire quando ciclicamente sia tornato centrale)

nell'agenda politica ed istituzionale nazionale, perché tale o perché così percepito, non è stato sempre possibile dispiegare una argomentazione costituzionale che contenesse gli impulsi emotivi che spingono l'adozione delle norme giuridiche, in particolare quelle legislative, in materia di sicurezza; norme che – troppo spesso – sono apparse come il frutto di una volontà istantanea ed istintiva, quasi isolata dal resto del diritto, tanto da echeggiare una modalità di legittimazione delle regole tipica dell'approccio sovranista, populista ed autocratico che si insinua attualmente in alcuni ordinamenti giuridici stranieri.

La sicurezza, insomma, deve essere costituzionalmente utile ossia al servizio del dispiegamento della libertà umana. Altrimenti è mera estinzione dell'agire umano che, inserito in schemi del tutto normati e del tutto precostituiti, orienta l'individuo all'esistenza che replica l'esistente senza margini di innovazione e sviluppo.

Il perno del nostro ragionamento dunque è costituito dall'idea minima e funzionale di sicurezza ossia quale tutela dell'individuo innanzi alla paura; una tutela che deve essere finalizzata alla libertà dell'uomo ossia deve costituire il presupposto per governare il rischio che consegue alle scelte umane. Governarlo non significa eliminarlo perché il rischio si trova alla base delle scelte umane cancellando le quali si annichilisce la libertà.

Queste riflessioni si sono sviluppate nel corso del 2018; un anno che è stato non solo l'anniversario dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, ma anche l'anno in cui Gabriele Barontini avrebbe compiuto cento anni. Un'età irraggiungibile per chiunque avesse passato, come lui, 12 anni ad estrarre carbone nelle miniere belghe a seguito dell'accordo uomini-carbone dopo la Seconda guerra mondiale, condividendo treni e appartamenti di fortuna con tanti connazionali e conter-

ranei umbri trattati come appestati da alcuni del posto. Sempre nel 2018 Claudio Meoli, trascorsa una vita passata a studiare, amministrare e insegnare la sicurezza, è tornato alla casa del Padre, dopo che anche lui era partito dalla sua terra – l'Irpinia – per una vita impegnativa e ricca di soddisfazioni a Siena prima e a Roma poi, per tornare da Prefetto anche nella sua amata Campania.

Queste pagine, che purtroppo non hanno potuto beneficiare dei preziosi suggerimenti di Claudio, sono scritte con rispetto, riconoscenza e affetto verso chi, come lui e come Gabriele, ha servito e serve il nostro Paese, in modo diverso, ma sempre con disciplina, con onore e in scienza e coscienza; mi auguro possano fornire spunti utili agli studenti per approfondire il tema della sicurezza e anche per intraprendere future attività di studio, ricerca e lavoro.

Un ringraziamento infine è per i suggerimenti e i commenti ai colleghi, *in primis* Vincenzo Cianchella, del Master in “Scienze criminologiche e forensi, investigazioni e sicurezza” dell'Università degli Studi della Tuscia. Un pensiero al piccolo Francesco che speriamo cresca sicuro di sé e rispettoso degli altri.

Marina di Castagneto Carducci, agosto 2018.

Capitolo I

L'APPROCCIO GIURIDICO ALLA SICUREZZA

SOMMARIO: 1. Definizione del campo di indagine e concetto di sicurezza. – 2. Il giurista davanti alla sicurezza. – 3. La “sicurezza del diritto” e la legalità.

1. Definizione del campo di indagine e concetto di sicurezza

Il tema della sicurezza è stato più volte al centro della riflessione giuridica e in particolare di quella costituzionale. Ciò è accaduto in primo luogo nella speculazione scientifica che ha affrontato i nodi della fondazione dell'ordinamento giuridico considerato che, per la dottrina giusnaturalista, una delle ragioni del patto sociale tra gli individui che è alla base della fondazione dello Stato sarebbe da rinvenire proprio nella necessità di sicurezza dell'individuo che si affiderebbe allo Stato per la propria protezione; una protezione che da un modello di tipo privatistico (giacché inizialmente impostata come quella che il sovrano garantiva ai propri fedeli collaboratori e ai propri controllati sudditi) si è progressivamente “pubblicizzata” nella misura in cui lo Stato si è fatto carico della difesa dei propri elementi costitutivi ossia del popolo, del territorio e della sovranità intesa come supremazia all'interno e indipendenza all'esterno. Una condizione storica, questa, che ha iniziato a porre sul piano giuridico il tema di come bilanciare, attraverso la legge, il bisogno di sicurezza dell'individuo in quanto tale e quello dell'ordinamento stesso (“proteggere il protettore”) ossia la disciplina delle libertà individuali. In questa fase, la sicurezza ha assunto un unico volto peral-

tro semplice e intuitivo nel suo schema logico e si è incentrata sulle misure di limitazione delle libertà umane che apparivano di volta in volta funzionali a garantire la sicurezza degli altri individui e del potere costituito.

Il costituzionalismo ha innovato del tutto il campo di azione normativa del concetto di sicurezza nella misura in cui ha introdotto formalmente la limitazione del potere statale sull'individuo ed ha, per così dire, scoperto l'altra faccia della sicurezza ossia la sicurezza non solo rispetto all'esercizio della libertà da parte di un altro individuo ma anche rispetto all'esercizio del potere pubblico. Sì, perché se il potere pubblico si dota degli strumenti per limitare le libertà e, così facendo, li impiega per garantire la sicurezza dei consociati, non è altrettanto ammissibile che detto potere sia esercitato in modo indiscriminato e irragionevole ossia che diventi esso stesso una ragione di insicurezza ossia di pregiudizio psicofisico dell'individuo.

A quel punto, il costituzionalismo è stato costretto anche ad affrontare la sicurezza in connessione con i diritti fondamentali (innati, umani, inviolabili...) ¹ sia nella ordinaria vita dell'ordinamento giuridico sia nello "stato di eccezione" – nel senso stretto del termine come impiegato da Carl Schmitt ² – piuttosto che nel più generale

¹ Per usare le parole della Corte costituzionale, i diritti inviolabili in via generale spettano "ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani" (sent. n. 105 del 2001).

² Come ricorda G. Agamben, per Schmitt lo stato di eccezione sembra sottrarsi a considerazioni giuridiche, ma pone comunque un ordine; "lo Stato di eccezione separa, cioè, la norma dalla sua applicazione, per rendere quest'ultima possibile. Esso introduce nel diritto una zona di anomia, per rendere possibile la normazione

significato di crisi della sicurezza in un determinato periodo storico (guerra, terrorismo interno o internazionale... etc.): fino a che punto per garantire la sicurezza dello Stato si può comprimere la libertà dell'individuo e la sua sicurezza intesa come rispetto da parte dell'esercizio del potere pubblico?

Pur coinvolta negli scenari di crisi della sicurezza degli ultimi anni, l'Italia non ha adottato misure giuridiche (con l'eccezione di quelle che esamineremo più avanti) tali da giustificare una preoccupata riflessione sull'impatto dell'emergenza sicurezza sui diritti e sui doveri dei cittadini; probabilmente ciò è accaduto anche perché il nostro Paese non ha sperimentato direttamente attacchi sul proprio territorio oppure perché il concetto di sicurezza è nel nostro ordinamento ancorato dalla Costituzione repubblicana all'agire "costituzionalmente compatibile" del legislatore ordinario³.

In questo senso, scopo di queste riflessioni è di esaminare la sicurezza dal punto di vista costituzionale, ossia definirne una qualificazione giuridica (come "presunto diritto" piuttosto che come principio, come proposto dagli studiosi, come interesse, bene di rilievo costituzionale o valore) alla luce di due macro considerazioni di metodo: la prima riguarda la centralità del ruolo del legislatore (in particolare di quello statale) nella dialettica con la Costituzione e le fonti sovranazionali interessate. Nella misura in cui la sicurezza si atteggia, come proveremo a dimostrare, come "contenitore costituzionale"

effettiva del reale" (ID., *Stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, p. 49).

³ Cfr. comunque le riflessioni di G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2008, pp. 31-44.

mutevole nel tempo per quanto concerne il proprio contenuto, pur trattandosi di una analisi costituzionale non potrà essere disatteso lo studio delle decisioni adottate nelle fonti primarie del diritto; in secondo luogo, l'analisi non potrà avere un approccio comparato con gli altri ordinamenti costituzionali proprio per la ragione della peculiarità dell'esperienza concreta di "paura" di ciascuna comunità umana organizzata in ordinamento giuridico nella misura in cui, ad esempio, la condizione di Israele è certamente diversa da quella della Svizzera; ma c'è di più: un altro elemento che rafforza la differenziazione della sicurezza nei singoli Paesi è dato dalla diversità non solo delle scelte politiche (da cosa si decide sia necessario difendersi), ma anche dal rapporto tra sicurezza e libertà che è diversamente bilanciato in ciascuna cultura giuridica unitamente alla diversa "divisione dei compiti" tra la sicurezza assegnata al potere pubblico (statale o locale che sia) e quella lasciata alla libera iniziativa del privato.

A questo punto occorre domandarsi cosa si intenda per sicurezza. La domanda con la quale iniziamo queste riflessioni è tanto chiara quanto è indeterminata la risposta all'interrogativo. Gli studiosi hanno in modi diversi provato a definire il concetto di "sicurezza", proponendo ricostruzioni differenti, sostanzialmente riconducibili allo schema sociologico compreso tra due estremi ossia quello più ampio includente molteplici aspetti ("è sicurezza tutto quello che garantisce la ordinata convivenza di una comunità e dei suoi individui") ed uno più stringente ossia attinente ad un nucleo essenziale del concetto ("sicurezza come garanzia dell'incolumità dell'individuo quale presupposto all'esercizio della sua libertà")⁴. Lo

⁴ Il tema, come noto, è quello della distinzione tra "security" e

Stato, quale ordinamento giuridico sovrano che ha il monopolio della forza legittima della quale si sono spogliati gli individui, lasciando quest'ultimi senza la possibilità di provvedere da soli (salvo eccezioni) alla propria sicurezza (intesa come incolumità ma non anche come capacità di realizzarsi), diviene titolare di azioni normative e amministrative che, sulla base anche delle risorse pubbliche disponibili, sceglie di porre in essere al fine di garantire la sicurezza.

Dietro questi due estremi di definizione si celano impostazioni culturali, politiche e istituzionali differenti. Come è facile comprendere, infatti, tanto è più ampio il concetto di sicurezza che si sostanzia nell'azione del potere pubblico, tanto più quest'ultimo è in grado di condizionare la via dell'individuo visto che la sicurezza della comunità è perseguita in particolare con misure che interessano (e limitano) le libertà (in senso ampio) dei singoli. La lettura che preferiamo nel definire il termine sicurezza è invece molto più stringente.

Il termine sicurezza, questo il primo nodo da sciogliere dunque, non deve essere confuso con i significati

“*safety*”, sul quale la dottrina si è in più occasioni soffermata ossia tra una lettura in senso “stretto” oppure in senso “largo” del concetto di sicurezza; “Alla tradizionale concezione della sicurezza intesa, in senso “stretto”, come tutela degli individui e delle istituzioni (in una parola, della comunità) rispetto a comportamenti lesivi o a situazioni di pericolo, si affianca quindi una nozione di sicurezza quale garanzia, in senso più “lato”, di una piena realizzazione della persona umana e della sua dignità, posta al centro dell'ordinamento costituzionale” (T. F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Bonomi, 2010, p. 11). L'A. ricorda il discorso del Presidente Roosevelt (1942) nel quale tra le quattro libertà citava anche sia la libertà “dalla paura” che quella “dal bisogno” (*ibidem* p. 12). Si veda inoltre M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. COCCO, a cura di, *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012.

sociali di altri concetti quali quelli, ad esempio, di “tranquillità” o di “serenità”. La sicurezza non può essere intesa in modo così ampio da dover includere in essa ogni aspetto della “tranquillità” e della “serenità” degli individui: se così fosse, infatti, dovremmo assumere che l’individuo si affidi completamente allo Stato per il suo complessivo benessere psico-fisico, economico e sociale; una lettura che non è compatibile con le contemporanee democrazie liberali nelle quali una parte consistente della “tranquillità” e della “serenità” degli individui deve essere perseguita dagli individui stessi attraverso l’impegno, la dedizione, l’impresa, lo studio, la curiosità, il sacrificio, il merito e la passione. Lo stesso individuo deve farsi carico della gestione del rischio – dal quale potrebbe emergere una ragione di insicurezza tanto quanto una opportunità – per governarlo, nel rispetto delle norme giuridiche, e contribuire alla costruzione del benessere collettivo.

Sicurezza, pertanto, non è sinonimo di “diritto alla felicità” ma è la condizione oggettiva che, liberando gli individui dal timore di doversi attivare a tempo pieno per proteggere sé stessi e i propri beni, consente a tutti di concentrarsi sulle attività (diritti e doveri) che permettono all’individuo di perseguire autonomamente la felicità ossia di realizzarsi come essere umano. Come il “diritto alla felicità” tuttavia la sicurezza è sottesa e fondante la convivenza sociale; la sicurezza però è presupposta come garanzia di partenza, mentre la felicità non ha garanzia di perseguimento. Come vedremo, infatti, la sicurezza costituisce una condizione per l’esistenza dell’ordinamento giuridico nella misura in cui, da un lato, vi è la necessità che sia garantita la “sicurezza dello Stato” ma dall’altro anche perché l’individuo è entrato a far parte del patto con cui ha fondato lo Stato proprio nella convinzione che, così fa-

cendo, stabilisse con lo Stato un accordo di scambio: fedeltà all'ordinamento giuridico e rispetto delle regole in cambio di sicurezza per chi partecipa alla fondazione della comunità politica di riferimento (cfr. Capitolo II)⁵.

C'è poi un altro elemento che va tenuto in considerazione: è il concetto di ordine costituito. La sicurezza è intesa come conservazione dell'ordine al quale è giunta una comunità di persone ma finanche come raggiungimento di un ordine nuovo al quale quella comunità tende⁶; insomma, dal punto di vista politico la sicurezza può avere un'impostazione conservativa dell'ordine esistente o propositiva di un ordine futuro. Ecco perché, come vedremo, la sicurezza è di per sé un contenitore vuoto che si riempie di scelte politiche e a seguito di questo riempimento può caratterizzarsi come conservatore o innovatore, ma comunque tendente ad un ordine. Quello che cambia peraltro può essere lo spessore, potremmo dire l'ampiezza, di questo ordine ossia se debba riguar-

⁵ Riprendendo le riflessioni di T. F. GIUPPONI (*Le dimensioni...* cit.) "il concetto di sicurezza affonda dunque le sue radici alle origini di ogni ordinamento. Più in generale, nello stesso momento in cui l'individuo entra in contatto con altri individui nasce l'esigenza di tutelare la sopravvivenza non solo e non tanto di ciascuno, quanto (in prospettiva) del gruppo stesso in relazione a possibili pericoli, interni ed esterni" (p. 23).

⁶ Come sostiene C. MEOLI, "tratto comune delle funzioni di ordine è quello di essere funzioni tipicamente conservative e destinate alla genericità dei cittadini" (ID., *Le funzioni di ordine*, in G. VESPERINI, a cura di, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 1); ciò non significa però che l'ordine sia già costituito e dunque le funzioni d'ordine si attergerebbero a funzioni conservative per quanto già raggiunto e per norme che si promettono un nuovo ordine, assumendo dunque una natura non conservativa dal punto di vista del merito ma unicamente della forma giuridica tutelata.

dare molti aspetti della vita umana o solamente gli aspetti essenziali utili a permettere la libera estrinsecazione dell'individuo.

D'altronde la Costituzione non parla mai espressamente di un "diritto alla sicurezza", ma colloca il tema, come vedremo, in sottofondo significandone la condizione per l'esistenza della comunità stessa e ne delinea una natura strettamente funzionale allo sviluppo della società e non al suo controllo e alla sua limitazione. La sicurezza, dunque, più che come diritto nel senso giuridico del termine, come vedremo, si atteggia quale principio, valore, interesse e bene dell'ordinamento giuridico che si realizza attraverso norme che disciplinano diritti e doveri e la sua esistenza si giustifica solamente perché la sicurezza garantisce l'esercizio della libertà (di tutte le libertà); senza l'effetto pro-libertà, la sicurezza servirebbe unicamente a garantire la mera esistenza degli individui e non l'esercizio della loro volontà regolata e orientata allo sviluppo dell'umanità.

I sociologi sostengono che la sicurezza sia caratterizzata da un costante carattere di incompiutezza ossia che l'individuo abbia un'attesa di sicurezza che non è mai del tutto realizzabile; se così non fosse, infatti, si cancellerebbe la libertà umana. "Essere protetti significa anche essere minacciati" scrive Castel, secondo il quale "il sentimento di insicurezza non è del tutto proporzionale ai pericoli reali che minacciano una popolazione. Esso è piuttosto l'effetto di un dislivello tra un'aspettativa socialmente costruita di protezioni e le capacità effettive, da parte di una determinata società, di farle funzionare. L'insicurezza, insomma, è in larga misura il rovescio della medaglia di una società che garantisce la sicurezza"⁷.

⁷ R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che cosa significa essere protetti*, Torino, Einaudi, 2011, p. IX.

Giuridicamente parlando, questa eterna dialettica non è altro che l'impossibilità giuridica che la sicurezza annichilisca la libertà dell'uomo quindi la capacità di scelta dell'individuo e, con essa, il rischio che ogni scelta comporta: compiere o meno un gesto oppure adottare o meno un atto.

Oltre alla distinzione tra *security* e *safety*, la dottrina ha provato a dare una pluralità di definizioni del concetto di sicurezza, operando sul profilo soggetto (ossia del soggetto interessato) o su quello oggettivo (le attività che include) o, ancora, attraverso le forme giuridiche che assume. Nel cercare di definire il campo di azione del concetto di sicurezza, nel diritto penale – ad esempio – è possibile acquisire la categoria della sicurezza reale che è contrapposta a quella di sicurezza ideale al fine di indicare, con il primo termine, la sicurezza concretamente perseguita attraverso le norme penali.

Ragionando della rilevanza giuridica della sicurezza, c'è chi ha definito tre direttrici di inquadramento: sicurezza interna o esterna (in ragione della provenienza della minaccia dal gruppo sociale oppure dall'esterno); sicurezza individuale o collettiva, con riguardo alla dinamica dei diritti e doveri e delle rispettive declinazioni nel rapporto tra individuo e comunità e, infine, sicurezza reale (quale garanzia da specifiche aggressioni a beni e persone) o sicurezza ideale (intesa come garanzia dei valori di una comunità)⁸.

Attraverso queste coordinate si possono analizzare

⁸ T. F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue dimensioni costituzionali*, in *forumcostituzionale.it*, p. 1 e in S. VIDA, a cura di, *Diritti umani. Teorie, analisi, applicazioni*, Bologna, Bononia University Press, 2008; ora anche in ID., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Bonomo, 2010, p. 8 e ss..

sia i singoli ordinamenti statali contemporanei per ricostruire su quali direttrici si muovano le rispettive dinamiche della sicurezza (si pensi, ad esempio, al tema dell'immigrazione che è da taluni collegato ad una esigenza di sicurezza dall'esterno della comunità di riferimento), ma è possibile anche effettuare una lettura diacronica delle esperienze statali: nelle esperienze dittatoriali la sicurezza era messa in pericolo sia dal nemico interno che in quanto oppositore del regime era *tout court* ritenuto oppositore dello Stato, che dall'esterno ossia dagli altri popoli – magari ritenuti anche “inferiori” – che erano combattuti con lo strumento della guerra.

Da un certo punto di vista, dunque, seguendo queste direttrici proposte dagli studiosi, la sicurezza, per il diritto, spazia dal rapporto tra gli individui fino all'estremo del rapporto tra gli Stati passando per il rapporto tra l'individuo e lo Stato. Il filo rosso che percorrendo le distinte direttrici tiene insieme il concetto è senza dubbio da costruire in negativo: in tutti i casi la sicurezza è invocata per contrastare un rischio (ossia un fenomeno che è percepito come tale) che minaccia l'individuo o la comunità nella sua integrità. Quindi, la sicurezza si definisce concretamente guardando a ciò che combatte ossia al rischio che vorrebbe neutralizzare: la scelta del rischio concretizza la qualità della sicurezza. Prima o senza l'individuazione del rischio essa è un concetto atavico e primordiale che riguarda il solo corpo umano e il contatto psico-fisico che gli produrrebbe nocimento. Una volta individuato e qualificato il rischio attraverso una norma giuridica la sicurezza si manifesta storicamente.

In questo lavoro assumeremo l'idea di sicurezza come protezione dell'individuo di fronte ai rischi per la propria incolumità psico-fisica; detta protezione può essere diretta se contrasta le azioni o le omissioni poste in essere da altri individui o da parte del potere pubblico,

mentre possiamo parlare di protezione indiretta quando essa avviene attraverso la difesa dell'ordine normativo e dell'ordinamento giuridico. Si tratta di due declinazioni comunicanti nella misura in cui le misure adottate per la protezione diretta hanno effetti su quella indiretta e viceversa.

2. Il giurista davanti alla sicurezza

L'approccio al concetto di sicurezza, per il giurista, è diverso da quello tipico delle altre scienze sociali. Il giurista, infatti, si trova a trattare il tema con riguardo al profilo di un soggetto o di una condizione, alla ricostruzione di un fatto o alla valutazione dei rischi di una scelta, non unicamente nella loro mera evidenza materiale, ma dal punto di vista della norma giuridica. Il giurista, per semplificare, guarda alla sicurezza attraverso la lente della regola che l'ordinamento giuridico ha posto proprio per garantire la sicurezza (ossia per gestire il rischio). Uno sguardo unico, il suo, e molto diverso da quello del sociologo, dello psicologo, del criminologo, piuttosto che del medico, del biologo, del chimico o del genetista; al tempo stesso, però, è uno sguardo che non può ignorare le altre scienze perché è suo compito comporre gli elementi che le altre scienze forniscono e raccogliergli all'interno della fattispecie concreta che si riferisce alla fattispecie astratta descritta dalla norma giuridica. Le altre scienze, si badi bene, riempiono di sostanza le scelte politiche e dunque normative che regolano il rapporto tra rischio e sicurezza; scelte, queste, che, altrimenti, sarebbero meramente intuitive, biochimiche o addirittura istintive.

Da questo punto di vista, potremmo dire che il giurista è un compositore (quando lavora alla creazione delle

norme) o un direttore di orchestra (quando è impegnato nella loro applicazione) che deve essere attento a che la composizione sia ottimale e che il gruppo musicale – impegnato nella esecuzione – rispetti l'armonia della musica impressa nello spartito (le regole giuridiche) garantendo anche che ciascuno degli strumenti musicali (in sede di definizione delle regole) e dei soggetti ammessi a far parte dell'orchestra (quando si tratta di applicarle) sia in grado di produrre suoni in coordinamento con gli altri (le scienze mediche, balistiche, biologiche, criminologiche... etc.).

Può certamente accadere che nell'orchestra ci sia un ottimo suonatore che sappia improvvisare e suonare una musica affascinante e nuova, ma il direttore d'orchestra deve decidere se quella performance è inseribile, senza pregiudicare il concerto, nell'ambito della esibizione della serata.

Chi determina le regole dell'esibizione è, come abbiamo detto, la norma giuridica ovvero sia la fattispecie generale e astratta, quindi la regola che è posta dagli organi competenti per disciplinare una determinata materia; meglio, dovremmo dire, che si tratta della regola contenuta nella fonte del diritto (quasi sempre scritta e solo molto raramente consuetudinaria ossia non scritta). La fonte del diritto che reca la disciplina (la Costituzione, la legge, il decreto-legge, il decreto-legislativo, la legge regionale, il regolamento... etc.) contiene delle previsioni scritte interpretando le quali desumiamo la regola in materia di sicurezza.

Il primo punto da chiarire è che ogni fonte del diritto, in quanto adottata da un organo politico (Parlamento, Governo, organi dell'Unione europea, Consiglio regionale... etc.), costituisce una scelta politica. Davanti, ad esempio, alla esigenza di sicurezza si può decidere di disincentivare un certo comportamento umano (che si

ritiene sia ragione di insicurezza per la collettività) con una sanzione amministrativa o addirittura si potrebbe qualificarlo come reato e sottoporlo ad un più stringente processo di contenimento. Sia la preferenza di sanzionare o meno che la decisione di sanzionare in un modo piuttosto che in un altro un determinato comportamento sostanziano una scelta politica che produrrà i propri effetti sulla vita di una comunità solamente quando sarà trasformata in una regola giuridica ossia allorché sarà contenuta in una fonte del diritto approvata sulla base di una valutazione che è anche scientifica.

Da questo punto di vista, dunque, le scienze diverse dal diritto che operano nel settore della sicurezza intervengono (o almeno dovrebbero intervenire) in maniera decisiva già a monte della scelta politica che diventerà norma giuridica. La sicurezza, infatti, proprio perché è una materia che individua un fine (un obiettivo da perseguire come è per l'appunto la garanzia del quieto vivere dell'individuo e della comunità, come vedremo più avanti) non è caratterizzata da un contenuto predeterminato ed è oggetto di continue scelte anche diverse nel tempo (nella misura in cui cambiano le esigenze di sicurezza e le ragioni dell'insicurezza a seconda dei luoghi e dei momenti); si trasformano le esigenze, mutano le scelte politiche e si modificano le norme.

La complessità dell'approccio giuridico alla sicurezza, in ogni caso, non si risolve in questi elementi. Un corollario di quanto abbiamo analizzato è che, in ragione del fatto che molteplici fonti del diritto trattano il tema della sicurezza (Costituzione, leggi statali, fonti europee...), il giurista non possiede un quadro univoco e semplificato di norme giuridiche che interessano la sicurezza, ma è costretto ad operare componendo le regole al fine di costruire i riferimenti necessari in modo esausti-

vo. Come la costruzione di un *puzzle*, occorre mettere insieme le parti per vedere il disegno finale e come in uno spartito di musica occorre suonare le singole note insieme dando a ciascuna il tempo e il tono previsti per avere la sinfonia corretta.

In primo luogo, va detto che esiste una “dinamica costituzionale” della sicurezza⁹. Questo significa che in prima istanza è la Costituzione – la fonte del diritto che si trova al vertice del sistema – che si occupa della sicurezza citandola espressamente o sottintendendola implicitamente nelle sue previsioni normative.

Tuttavia, come noto, la Costituzione è una fonte del diritto dotata di particolari caratteristiche; innanzitutto la Costituzione risente del contesto storico nel quale è stata scritta e, dunque, assume nelle sue parole il concetto di sicurezza proprio di quella fase storica in cui è stata scritta. Nel 1946-1947 la sicurezza era innanzitutto collegata all'ordine pubblico e tra le ragioni dell'insicurezza vi era in particolare la difficoltà economica (e quindi il ridotto accesso ai beni utili a soddisfare i bisogni primari dell'individuo) oltre le già storicamente affermate organizzazioni malavitose. Inoltre, la Repubblica appena nata portava in dote la storica vicenda del brigantaggio che aveva fortemente caratterizzato l'unità d'Italia e il Regno; ma, soprattutto, la Costituzione è stata scritta dopo un ventennio di sospensione della democrazia in Italia durante il quale, con il fascismo, il concetto di sicurezza aveva subito una torsione in senso politico (sicurezza dello Stato e del regime dagli oppositori del partito unico), legittimando peraltro forme violente di azione politica tese ad un progressivo annichilimento di chi non

⁹ Cfr. T. F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Bonomi, 2010.

condivideva l'ideologia e le posizioni del regime fascista. Facile immaginare, in questo contesto, come la sicurezza, il cui perseguimento comporta necessariamente una qualche limitazione alla libertà degli individui, fosse immaginata dai Costituenti non tanto come un autonomo fine da perseguire, quanto piuttosto come un limite necessario (ma da utilizzare il minimo indispensabile) alla libertà degli individui; un limite che giustifica la riduzione dei diritti di libertà comunque secondo le modalità previste dalla legge (riserva di legge) con un ruolo centrale del giudice (riserva di giurisdizione) (cfr. Capitolo II).

Pur essendo un documento storicamente collocato, la Costituzione non è un documento immutabile nel tempo e così il concetto di sicurezza è nel tempo stato interessato da un progressivo “aggiornamento” ad opera soprattutto dell'intervento del legislatore ordinario che, pur rispettoso della sua subordinazione alla Costituzione, ha riempito di senso in modo diversificato il contenitore costituzionale “sicurezza”.

La fonte primaria infatti – categoria che come noto include in particolare legge statale, decreto-legge, decreto legislativo e legge regionale, ma che si accosta anche ad alcune fonti dell'Unione europea – ha rappresentato il terreno nel quale si sono prodotte nuove norme giuridiche hanno “aggiornato” il concetto di sicurezza nella misura in cui, allorché sono emersi nuovi fattori che incidono sulla sicurezza, la legge li ha disciplinati al fine di garantire il bene-sicurezza. Si pensi ad alcuni casi sui quali torneremo in questo saggio, come le fattispecie di reato connesse all'immigrazione e l'introduzione del reato di ingresso illegale nel territorio statale, il terrorismo interno e internazionale, la mafia, piuttosto che l'inasprimento delle pene previste per alcune fattispecie di reato oppure l'introduzione di strumenti di governo

rinnovati come le ordinanze sindacali *ex d. lgs. n. 267 del 2000*¹⁰.

Nel caso della Costituzione italiana, questa naturale funzione “dinamica” della disciplina legislativa della sicurezza è stata resa più evidente dal fatto che la stessa Costituzione è stata oggetto di una modifica che ha interessato proprio il tema della sicurezza; ci riferiamo al fatto che nel 2001, con la legge costituzionale n. 3, il Parlamento ha innovato la Costituzione e, nel farlo, ha introdotto nella Carta alcune previsioni costituzionali che riguardano proprio la sicurezza (cfr. *infra*).

La riforma del Titolo V, infatti, nel disciplinare in modo nuovo il rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali, ha espressamente previsto che lo Stato sia competente in via esclusiva a disciplinare con legge “*difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi*” (art., 117, comma 2, lettera d) nonché “*ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale*” (lettera h); si tratta di una scelta che ha costretto il giurista a porsi la domanda: in cosa consiste la sicurezza visto che è cosa distinta dall’ordine pubblico come si evince dalla congiunzione tra le due parole (la lettera “e”) presente nella “espressione” costituzionale? Il concetto di “sicurezza dello Stato” è diverso da quello di “sicurezza”? Quest’ultimo attiene alla *security* (ossia alla sicurezza in senso stretto come generalmente intendono i giuristi) oppure alla *safety* (ossia alla sicurezza in senso ampio)?

¹⁰ Come ricorda anche T. F. GIUPPONI, infatti, “sicurezza, in questo senso, è, infatti, concetto assunto quale oggetto di disciplina normativa in termini complessivamente valutativi e sostanzialmente neutri. Vi è, infatti, una concreta rilevanza giuridica della sicurezza ogni qual volta essa entri a far parte di una manifestazione di potestà normativa di un determinato ordinamento” (*Le dimensioni...* cit., pp. 27-28).

L'importanza di definire il "contenuto" della materia (oppure, come alternativamente si esprimono i giuristi, di definire il contenuto dell'"etichetta" con la quale si descrive sinteticamente la materia in Costituzione) è una questione rilevante per diverse ordini di ragioni; in primo luogo perché ciò è necessario per comprendere quali aspetti della materia siano di competenza esclusiva dello Stato e conseguentemente non siano regolabili con interventi dei legislatori regionali; in secondo luogo, perché la materia in questione (l'intera lettera h)) è uno dei settori nei quali la stessa Costituzione prevede forme di collaborazione rafforzata tra i diversi livelli istituzionali della Repubblica. Come prevede l'art. 118, comma 3, Cost. infatti, "*La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117*".

Dopo il 2001 la Costituzione ha dunque accresciuto i riferimenti formali (ossia l'impiego di termini in alcuni dei suoi articoli) che attengono direttamente alla sicurezza, anche alla luce del fatto che con la legge costituzionale n. 3 è stato introdotto un nuovo comma 2 dell'art. 120 che prevede i poteri sostitutivi dello Stato sulle Regioni e sugli enti locali (*rectius* i poteri sostitutivi del Governo) e tra i casi nei quali si può utilizzare questo potere (ossia lo Stato può sostituirsi agli altri organi di governo della Repubblica) c'è anche il "*pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica*"¹¹ mentre tra le cause di scioglimento

¹¹ L'art. 120, comma 2, Cost. introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 prevede che "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di *pericolo grave per l'incolumità e la*

degli organi regionali (effettuato dal Presidente della Re-

sicurezza pubblica". La legge n. 131 del 2003 (c.d. Legge La Loggia) ha dato attuazione alla previsione costituzionale e la Corte costituzionale ha chiarito che esiste anche un implicito potere sostitutivo regionale sugli enti locali, pur non citato nell'articolo in questione (sent. n. 43 del 2004). Sul tema, interessante, come vedremo, nei rapporti tra Regioni ed enti locali sui temi della sicurezza, di recente, la Corte costituzionale ha ricordato che "La Corte – con tale sentenza e con altre successive (in particolare, v. sentenze numeri 167 del 2005; 236 e 69 del 2004) – ha chiarito che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione «non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi». La Corte ha, pertanto, ritenuto ammissibile che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti territoriali minori, preveda «anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi» (così la citata sentenza n. 43 del 2004). Nella stessa sentenza sono stati, inoltre, indicati i criteri che devono essere rispettati affinché si possa ritenere legittimo l'esercizio di poteri sostitutivi regionali. In particolare, la Corte ha affermato che la legge regionale deve «apprestare congrue garanzie procedurali (...), in conformità al principio di leale collaborazione (...), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita». E le garanzie procedurali, assicurate dalla previsione di idonee forme collaborative, devono essere osservate anche quando venga in rilievo una attività interamente vincolata nel contenuto. Orbene, i suddetti principi, così enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, devono necessariamente trovare ingresso nella legge regionale la quale preveda l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali; pena la illegittimità costituzionale della legge stessa" (sent. n. 397/2006).

pubblica) sono ancora presenti anche le “*ragioni di sicurezza nazionale*”¹².

In ogni modo, tutto questo non significa che, pur non citandola espressamente, la Costituzione non si occupi della sicurezza in altri articoli; in particolare, anzi, ciò avviene quando la Carta disciplina i diritti e i doveri degli individui che sono tesi a rimuovere le condizioni di povertà, disegualianza e bisogno che, in una visione ampia e in Italia culturalmente tradizionale della sicurezza, sono alla base dell'emersione del degrado sociale che alimenta comportamenti antisociali. Si pensi in particolare al diritto al lavoro, alla retribuzione, alla salute, all'istruzione... etc. (insomma quelli che tradizionalmente sono definiti diritti sociali).

Il mero “disagio sociale” non è però un tema di sicurezza. Certo, può esserci una zona di confine di difficile definizione tra i due settori, come dimostrano alcuni interventi legislativi (sui quali torneremo nei Cap. II e III), ma come ha chiarito la Corte costituzionale, “nella sua genericità, la formula «disagio sociale» si presta [...] ad

¹² L'art. 126, comma 1, Cost. come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001 prevede che “*Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica*”. Per un commento dell'articolo in questione sia concesso rinviare a A. STERPA, *Art. 126*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI, a cura di, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna Il Mulino, 2018, vol. II, pp. 407 e ss.. Prima del 2001, l'art. 126 Cost. disciplinava lo scioglimento del Consiglio regionale prevedendo, al comma 3, “Può essere altresì sciolto per ragioni di *sicurezza nazionale*”.

abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali». Per reiterata affermazione di questa Corte, tale materia – appartenente alla competenza legislativa regionale residuale (tra le ultime, sentenze n. 121 e n. 10 del 2010) – individua, infatti, il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario (*ex plurimis*, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; n. 50 del 2008; n. 287 del 2004)” (sent. n. 226/2010).

Come abbiamo detto, però, non di sola Costituzione vive la dimensione giuridica della sicurezza. Anzi, a ben vedere, il ruolo centrale nella sua disciplina è svolto dalla legge (e dagli atti ad essa equiparati); ciò anche perché, come vedremo, il limite della sicurezza ai diritti soggettivi degli individui (previsti in Costituzione) è gestito dal legislatore (riserva di legge) e dunque è la legge che formalizza e sostanzia le misure necessarie a garantire la sicurezza comprimendo (in modo costituzionalmente compatibile) i diritti e fondando i doveri degli individui.

Soprattutto, però, il ruolo della legge nella materia sicurezza è reso centrale dal fatto che attraverso di essa si materializzano per il giurista tutte le scelte politiche adottate nell'idea di perseguire in modo più efficace la sicurezza per mezzo dell'azione della pubblica amministrazione: si pensi alla sanzione amministrativa o pena-

le, alla previsione di obblighi di informazione, alla definizione del segreto di Stato, all'accesso alle professioni pubbliche o privatistiche, alla regolazione della condizione dello straniero, piuttosto che agli effetti delle sentenze di condanna dal punto di vista della capacità giuridica dei soggetti colpiti, all'ordinamento penale e così via.

Il principio di legalità, ossia quel principio per il quale la pubblica amministrazione opera nei modi e casi che la legge prescrive, per ogni nuova azione pubblica da svolgere richiede preventivamente l'adozione di una legge che legittimi l'azione pro-sicurezza dell'amministrazione della Repubblica.

Questo comporta una evidente capacità della legge statale e regionale e delle fonti equiparate di far emergere velocemente in sede giuridica un convincimento sociale o scientifico che associa una misura ad un incremento di sicurezza. La legge, insomma, è lo specchio riflesso delle paure (dei nuovi timori per la sicurezza) e delle gioie (l'adeguatezza presunta o reale delle misure adottate) delle politiche per la sicurezza che la Repubblica persegue attraverso *in primis* l'adozione delle fonti primarie.

3. La "sicurezza del diritto" e la legalità

Come abbiamo visto, la dimensione normativa della sicurezza è concretizzata dal fatto che diverse e molteplici fonti del diritto dettano regole in materia: in particolare la Costituzione, la legge, le altre fonti primarie statali e regionali, quelle europee e quelle internazionali.

Queste misure, però, resterebbero inefficaci se accanto alla produzione di dette regole non vi fosse un apparato pubblico impegnato ad applicarle e a garantire la

capacità delle prescrizioni adottate di incidere sulla realtà sociale. Questo apparato, la pubblica amministrazione, è composto da dipendenti dello Stato, organi e uffici che applicano le misure che la politica, attraverso la formalizzazione in regole giuridiche, ritiene decisive per garantire la sicurezza della comunità degli individui e dello stesso Stato.

Nell'apparato della pubblica amministrazione l'azione di una pluralità di soggetti è svolta in questo senso: l'autorità di pubblica sicurezza, le forse di polizia e le forze armate, il personale del Ministero dell'interno con particolare attenzione ai componenti della carriera prefettizia... etc. Di questo apparato fa parte anche la magistratura, ossia quello che la Costituzione definisce un ordine (tradizionalmente inteso come il terzo potere dello Stato) che ha il compito di applicare le norme e che interviene quando si rileva la mancata applicazione delle regole¹³; intervenendo, a seguito di un processo, la magistratura – sottoposta solamente alla legge come recita la Costituzione – decide in merito (con sentenza oppure adotta un'ordinanza o un decreto) e nel caso impone l'applicazione delle norme (quello che giornalmisticamente è tradotto con l'espressione, non giuridicamente perfetta, “fa rispettare la legge”) con decisioni motivate.

La norma giuridica, dunque, all'atto dell'adozione da parte dell'organo competente non avrebbe di per sé garanzia sufficiente al suo dispiegamento effettivo se non l'implicita obbedienza dei consociati che è un principio generale dell'ordinamento giuridico peraltro sancito in senso generale in sede costituzionale e qualificato per i

¹³ Si pongono la domanda se la magistratura sia un ordine o un potere N. ZANON e F. BIONDI in *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Zanichelli, 2014, pp. 21 e ss..

pubblici funzionari (art. 54 Cost.). “L’obbedienza – per usare le parole di Stanley Milgram – è il meccanismo psicologico che lega azione individuale e fini politici. È il meccanismo psicologico che unisce uomini e sistemi di autorità”¹⁴. L’obbedienza, però, non è un fenomeno necessario e in taluni casi lo Stato esercita il monopolio dell’uso legittimo della forza e obbliga il soggetto al rispetto della norma giuridica che non ha osservato.

Se l’analisi restasse tale, il tradizionale concetto della divisione dei poteri sembrerebbe aderire con puntualità al tema della sicurezza: la legge prevede la norma generale ed astratta, la pubblica amministrazione (che include la magistratura) la applica e la persegue. Il punto, però, è che può accadere che la regola da applicare sia “costruita” in sede giurisprudenziale attraverso la combinazione delle norme vigenti, pur essendo vietato al giudice di creare diritto¹⁵. Può infatti accadere che il giudice ampli una fattispecie prevista per un caso ad altri oppure che il giudice constati che un determinato modo di applicare la norma sia illegittimo o, ancora, che la norma stessa violi altre norme che prevalgono per ragioni cronologiche, gerarchiche o di competenza su di essa comportandone un effetto abrogativo implicito, piuttosto che l’annullamento o la disapplicazione.

Un ruolo decisivo che permette alle norme giuridiche

¹⁴ S. MILGRAM, *Obbedienza all’autorità* (1974), Torino, Einaudi, 2003, p. 3.

¹⁵ Come ricorda N. ZANON, rileggendo Bruno Leoni, “nelle democrazie contemporanee, è cambiata la posizione del potere giudiziario nell’ambito del sistema istituzionale: il suo ruolo e la sua *auctoritas* si sono enormemente accresciuti, anche per le insufficienze degli altri poteri” (*Tra giurisdizione e legislazione. Leggendo “La libertà e la legge” di Bruno Leoni*, in *Quad. Cost.* n. 1 del 2018, p. 261).

di aderire alla realtà e di conformarla a quanto deciso dalla fonte del diritto è riservato alla interpretazione ossia alla attività con la quale il soggetto che applica il diritto (persona fisica, persona giuridica, amministrazione pubblica e giudice) estrapola la regola specifica dalla frase di senso compiuto (la disposizione) contenuta nella fonte del diritto scritta. Ecco, dunque, che il ruolo del giurista conosce un ulteriore elemento di complicazione della propria attività: come garantire che l'interpretazione sia quella corretta? Cosa fare se più disposizioni tra loro si contraddicono o non sono compatibili? Come utilizzare le altre scienze (si pensi alle perizie in sede giurisdizionale, ai referti medici, ai nessi tra materiali e reazioni chimiche... etc.) per comporre il quadro dei fatti e decidere se rispondono ad una fattispecie generale prevista delle norme?

Un doppio difficile compito si appalesa davanti al giurista che nel settore della sicurezza è più complesso che in altri: far “parlare” utilmente la ricostruzione dei fatti concreti con la ricostruzione delle norme giuridiche. Insomma, il giurista deve accostare (diremmo meglio “sussumere”) una fattispecie concreta che deve anche ricostruire avvalendosi di altre scienze ad una fattispecie astratta che è chiamato a definire attraverso la combinazione delle regole giuridiche e gli strumenti della scienza giuridica.

Ecco dunque profilarsi la peculiare posizione del giurista, per il quale la sicurezza è in realtà sinonimo di sicurezza dell'applicazione delle norme giuridiche che formalizzano le misure ritenute adeguate a garantire la sicurezza della comunità umana che fonda l'ordinamento della Repubblica.

Sicurezza come “certezza del diritto” ossia come cer-

tezza delle misure adottate per garantire conservazione e innovazione della comunità¹⁶.

Si perché, si noti bene, la “certezza del diritto” è il vero architrave della scienza della sicurezza dal punto di vista giuridico: se una corretta valutazione porta all’adozione di scelte politiche e normative adeguate a reprimere i rischi per la sicurezza, l’ordine pubblico e l’incolumità degli individui e della comunità nel suo complesso, l’unico vero interesse del giurista è fare in modo che quella norma sia applicata e, nel caso, ne sia sanzionata la violazione. Certo, il giurista può spingersi anche a fornire elementi sull’utilità della norma a perseguire il fine della sicurezza, ma spesso nel farlo deve essere supportato dalle altre scienze con le quali, per l’appunto, è in un dialogo costante come il compositore con le note che compone e come il direttore di orchestra con i musicisti che dirige.

Da questo punto di vista, dunque, assume un ruolo centrale, ai fini della garanzia della sicurezza (sia in quanto salvaguardia dell’individuo che come “certezza del diritto”) il “doppio” principio di legalità ossia la legalità dei provvedimenti amministrativi (fermi, sequestri, limitazioni di libertà...) rispetto alla legge che li disciplina e la legalità costituzionale delle stesse leggi (o atti con forza e valore di legge) che recano la disciplina della sicurezza nel rispetto della Costituzione e, in particolare, dei diritti, dei doveri e dei valori espressi in essa e nelle fonti internazionali del diritto.

Il principio di legalità legislativa, dunque, si dipana su tutte le misure adottate dall’ordinamento giuridico a difesa della sicurezza, sia quelle adottate dalla polizia

¹⁶ Similmente M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, pp. 83 e ss..

giudiziaria che dalla autorità di pubblica sicurezza che dal giudice (si pensi alle misure cautelari) e c'è sempre un giudice che ne controlla l'adozione (dal giudice amministrativo a quello ordinario specificamente organizzato). Lo stesso giudice, ai sensi dall'art. 101 della Costituzione è sottoposto alla legge nella doppia veste di soggetto che applica norme già esistenti senza crearne di nuove (tema, questo, che assume rilevanza nella riflessione su fattispecie emerse in sede giurisprudenziale) e di soggetto che opera con gli strumenti messi a disposizione dalla legge stessa.

Un altro livello di legalità è costituito dalla Costituzione che pone al legislatore dei vincoli rispetto alle decisioni assunte; vincoli che sono spesso integrati dalle norme internazionali e sui quali vigila in primo luogo la Corte costituzionale che, nel caso, può annullare la legge. Proprio dalla legalità costituzionale, dunque, occorre iniziare l'esame della dinamica costituzionali della sicurezza.

Capitolo II

LA SICUREZZA IN COSTITUZIONE

SOMMARIO: 1. Il costituzionalismo: la sicurezza al servizio della libertà. – 2. La sicurezza come principio, come bene, come interesse o come diritto? – 3. Le “sicurezze” in Costituzione. – 4. Come limite ai diritti. – 5. Come base dei doveri... e dei diritti. – 6. Come “materia” tra i livelli di governo della Repubblica.

1. Il costituzionalismo: la sicurezza al servizio della libertà

Nelle dichiarazioni di fine settecento e nei primi documenti costituzionali con i quali formalmente si assiste alla “materializzazione” giuridica del costituzionalismo¹, compare anche il tema della sicurezza.

C'è chi rintraccia fin dalla *Magna Charta* del 1215 l'emergere dell'idea della sicurezza intesa come “sicurezza dal potere” allorché ha anteposto la legge all'intervento del potere pubblico. Di sicurezza, più propriamente di sicurezza del popolo (e quindi dello Stato), parlano i federalisti quando argomentano a favore

¹ Sulla dinamica del “costituzionalismo”, in particolare con riguardo alla sua definizione in senso politico e giuridico, punto sul quale la dottrina si è articolata in posizioni differenti, si rinvia agli scritti di M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza, 2009, spec. pp. 5-52, ID., *breve storia del costituzionalismo*, Brescia, Morcelliana, 2010; A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1997 e P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale: i diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, Giappichelli, 2018.

dell'Unione (n. 3) nella fondazione degli Stati Uniti d'America.

Nel 1776, nella Dichiarazione d'indipendenza, si prevede l'organizzazione dei poteri *“nella forma che sembri al popolo meglio atta a procurare la sua sicurezza (“safety”) e la sua felicità”*. La stessa Dichiarazione, davanti al potere britannico sulle Colonie, precisa che *“quando una lunga serie di abusi e di malversazioni, volti invariabilmente a perseguire lo stesso obiettivo, rivela il disegno di ridurre gli uomini all'assolutismo, allora è loro diritto, è loro dovere rovesciare un siffatto governo e provvedere nuove garanzie alla loro sicurezza (“security”) per l'avvenire”*.

La dichiarazione della Virginia, invece, prevede che tra i “diritti innati” (dei quali gli individui non possono spogliarsi entrando in società) vi sono – accanto al godimento della vita, della libertà, mediante l'acquisto e il possesso della proprietà – anche *“il perseguire e ottenere felicità e sicurezza”* (sez. I). Come si può evincere subito l'approccio dei documenti è assiologicamente orientato nella misura in cui nei testi americani (come anche nel Preambolo della dichiarazione del Massachusetts²) la sicurezza si atteggia – non a caso spesso accanto alla felicità – come una condizione di fondo necessaria all'esercizio dei diritti.

Ciò accade in Europa fin dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789) il cui secondo articolo esplicita che il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili

² *“Il fine dell'istituzione, del mantenimento e dell'amministrazione del governo sta nell'assicurare l'esistenza del corpo politico, nel proteggerlo e nel fornire agli individui che lo compongono la capacità di godere, in sicurezza e tranquillità, dei loro diritti naturali e delle benedizioni della vita”*.

dell'uomo e colloca tra detti diritti – accanto alla libertà, alla proprietà e alla resistenza all'oppressione – la sicurezza (*la sûreté*).

Dai documenti del primo costituzionalismo, dunque, sulla scia del pensiero illuminista, la sicurezza si colloca in una dimensione non solo costituzionale, ma addirittura naturale ossia pre-giuridica. D'altronde, per riprendere Gianfranco Miglio, la “preoccupazione fondamentale circa la sopravvivenza” rappresenta il filo rosso principale delle manifestazioni che riguardano l'aggregazione politica³: ciò si concretizza “in primo luogo procurandosi il cibo e in secondo luogo fronteggiando i pericoli (le minacce di altri esseri viventi o di condizioni esterne che possono comportare l'annientamento dell'individuo)”⁴.

Le stesse Costituzioni, pertanto, assumono nel proprio testo la sicurezza ma al tempo stesso non la “creano” limitandosi a formalizzarne l'esistenza dal punto di vista giuridico-positivo come accade ogni qualvolta il diritto “riconosce” (così l'art. 2 della Costituzione italiana riguardo ai diritti inviolabili) qualcosa che ad esso pre-esiste⁵.

La rilevanza costituzionale (o meglio addirittura pre-costituzionale) della sicurezza rende le scelte politiche in materia oggetto di una serie di vincoli, alcuni dei quali sono espressi direttamente in Costituzione: la sicurezza è un obiettivo che è perseguito definendo norme giuridiche tese a raggiungerlo attraverso la loro applicazione. Il punto, però, è che non tutte le scelte politiche in materia di sicurezza sono legittime visto che sul legislatore (in primo luogo quel-

³ G. MIGLIO, *Lezioni di politica*, Bologna, Il Mulino, 2011, vol. II, pp. 146-147.

⁴ *Ibidem*, p. 147.

⁵ Sul punto, si rinvia alle riflessioni di A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997.

lo statale) che le adotta gravano una serie di vincoli che non rendono sempre possibile l'adozione di qualunque regola.

Nella Costituzione, nel diritto europeo e in quello internazionale, ma anche nell'ambito dei principi generali dell'ordinamento giuridico, il legislatore si imbatte in limitazioni concrete delle proprie scelte.

Vedremo, nel nostro ragionamento, alcuni esempi di come operano detti vincoli ed affronteremo alcuni casi che hanno concretamente portato all'annullamento di norme giuridiche adottate per perseguire il fine della sicurezza ma ritenute illegittime perché contrastanti con altre norme giuridiche. Insomma, la legge, che è il primo immediato strumento di risposta ad un presunto nuovo rischio per la sicurezza o ad un timore, per quanto sia uno strumento adottabile in modo relativamente rapido, non è anche uno strumento del tutto libero nella scelta delle soluzioni da intraprendere. Anzi, se non rispetta la Costituzione, il diritto europeo o quello internazionale, la legge non può dispiegare alcun legittimo effetto e sarà (a seconda dei casi) annullata dalla Corte costituzionale (come se non fosse mai esistita) o disapplicata dalla pubblica amministrazione e dal giudice.

Questo passaggio ci permette di sottolineare la delicatezza del ruolo della legge (e degli atti equiparati) nel campo della sicurezza: questa fonte del diritto al tempo stesso rappresenta lo strumento cardine per assumere le decisioni assunte per garantire la sicurezza della comunità e concretizza anche un modo non assoluto (ossia non libero da vincoli) per formalizzare le stesse decisioni. D'altronde è facile comprendere questo non solo ricordando il sistema delle fonti del diritto (per cui le fonti primarie hanno una pluralità di vincoli gerarchici e di competenza), ma anche puntualizzando un dato scontato: la sicurezza è caratterizzata da una "doppia delicatezza". Essa, infatti, tocca il cuore della comunità sia come fine da

perseguire (garantire la libertà di tutti) sia per il bene che limita per raggiungere detto scopo: essa, difatti, limita la libertà di tutti proprio per garantirla a tutti.

È facile quindi che i due poli della libertà in cui è chiusa la tematica della sicurezza (quella di tutti *da perseguire* e quella di tutti *da limitare*) tocchi l'impostazione di fondo di una comunità di individui che fonda un ordinamento giuridico; ci sono Stati che impostano le politiche sulla sicurezza sul controllo degli individui (oggi ben supportati dalle nuove tecnologie) e sulla iper-normazione (per ogni cosa c'è una regola che indica cosa fare e cosa non fare), mentre in altri casi vi sono culture liberali che affidano anzitutto al singolo una ampia responsabilità nel rispetto dell'altro: nel caso contravvenisse al perseguimento della convivenza, questi sarebbe sanzionato da un rifiuto sociale prima che da un pregiudizio giuridico.

Le differenze culturali (che spesso si traducono in differenze giuridiche) tra gli Stati, inoltre, possono concretizzarsi anche con riguardo al monopolio dell'uso della forza legittima. Come noto, infatti, lo Stato si caratterizza per il fatto di aver tendenzialmente privato gli individui dell'uso della forza contro gli altri consociati: se c'è una questione di difesa dell'individuo da un altro, questo non può "farsi giustizia da solo", ma deve affidarsi allo Stato per essere protetto (si pensi all'istituto della legittima difesa e alle fattispecie di eccesso di legittima difesa piuttosto che ad altre norme connesse o alla vicenda delle c.d. "ronde")⁶.

⁶ D'altronde, sono molteplici le previsioni normative vigenti che prevedono forme di partecipazione e collaborazione dei privati al perseguimento della sicurezza pubblica come ricordato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 226 del 2010 sulle c.d. "ronde": "le associazioni di volontari svolgono una attività di mera osservazione e

Proprio il tema della capacità dello Stato di garantire ogni individuo senza pretendere da quest'ultimo che – salvo rari specifici casi – si attivi da sé rappresenta il principale terreno nel quale il giurista misura il buon esito dell'armonia prevista dallo spartito che è stato redatto oltre che della prestazione dell'orchestra che l'ha eseguito.

Veniamo ora ad enunciare, in via generale, i principali vincoli che gravano sulla legge che intende adottare misure in tema di sicurezza.

Il primo aspetto da considerare è il principio di legalità che si connette all'istituto della riserva di legge. Come noto, per il principio di legalità la pubblica amministrazione opera nei modi e nei casi previsti dalla legge per perseguire l'interesse generale. Questo significa che quando si decide di imporre all'individuo dei comportamenti (doveri, obblighi) o si limita un suo diritto, l'unico modo per imporre la volontà dello Stato è adot-

segnalazione e che qualsiasi privato cittadino può denunciare i reati, perseguibili di ufficio, di cui venga a conoscenza (art. 333 del codice di procedura penale) e addirittura procedere all'arresto in flagranza nei casi previsti dall'art. 380 cod. proc. pen., sempre quando si tratti di reati perseguibili d'ufficio (art. 383 cod. proc. pen.); mentre lo stesso art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), nel descrivere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, prevede che essa eserciti le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, «sollecitandone la collaborazione»; cfr. inoltre il recente disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica (AS5) e in corso di esame alla Camera dei Deputati recante *“Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa”* (AC1309) che interviene – in particolare – modificando gli artt. 52 e 55 del Codice penale sul rapporto di proporzionalità tra difesa e offesa e sulla condizione di “turbamento” del soggetto.

tare una legge che di copertura legislativa alla scelta⁷. Come vedremo, questo significa che, come prevede la Costituzione, che *“nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”* (art. 23), *“nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge”*, *“nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”* e *“nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge”* (art. 25); inoltre, guardando ai soggetti destinatari delle misure limitative della propria sfera di libertà al fine di perseguire la sicurezza di tutti, la Costituzione prevede che *“tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”* (art. 24) e che la pena abbia una funzione rieducativa (quindi non punitiva⁸) e non può con-

⁷ Come ha precisato la Corte costituzionale la riserva di legge è fatta salva non solo dalla presenza di una legge regionale ma anche di una fonte del diritto dell'Unione europea (sent. n. 383/98), di recente cfr. le riflessioni su profili formali e sostanziali della riserva di legge nella dec. n. 99 del 2018.

⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 149 del 2018 sull'ergastolo: “tutto ciò in piena coerenza con gli approdi interpretativi cui è recentemente pervenuta la Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha riconosciuto – pur in assenza nel testo convenzionale di una disposizione dal tenore comparabile all'art. 27, terzo comma, della Costituzione italiana – la necessaria inerenza alla dignità della persona, alla cui tutela l'intero sistema dei diritti convenzionali è orientato, della prospettiva della risocializzazione del condannato come componente necessaria dell'esecuzione della pena dell'ergastolo; e da tale premessa ha dedotto l'obbligo, a carico degli Stati contraenti, di consentire sempre che il condannato alla pena perpetua possa espiare la propria colpa, reinserendosi nella società dopo aver scontato una parte della propria pena [...]. E in piena coerenza, soprattutto, con l'assunto – sotteso allo stesso art. 27, terzo comma, Cost. – secondo cui la personalità del condannato non resta segnata in maniera irrimediabile dal reato commesso in passato,

sistere in comportamenti contrari al senso di umanità (art. 27). La stessa pena di morte è vietata dall'art. 27 Cost. tenuto conto che il testo originario della Costituzione prevedeva “*non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra*” ed ora il testo recita, più in via generale, che “*non è ammessa la pena di morte*” (ultimo comma)⁹.

foss'anche il più orribile; ma continua ad essere aperta alla prospettiva di un possibile cambiamento. Prospettiva, quest'ultima, che chiama in causa la responsabilità individuale del condannato nell'intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile; ma che non può non chiamare in causa – assieme – la correlativa responsabilità della società nello stimolare il condannato ad intraprendere tale cammino, anche attraverso la previsione da parte del legislatore – e la concreta concessione da parte del giudice – di benefici che gradualmente e prudentemente attenuino, in risposta al percorso di cambiamento già avviato, il giusto rigore della sanzione inflitta per il reato commesso, favorendo il progressivo reinserimento del condannato nella società”.

⁹ Peraltro la Corte costituzionale ha annullato le norme legislative che consentivano l'extradizione del cittadino italiano in un ordinamento giuridico nel quale rischiava, per il reato ipotizzato, la pena capitale. Nella sent. n. 223 del 1996, il Giudice delle leggi ha peraltro precisato che “il divieto della pena di morte ha un rilievo del tutto particolare – al pari di quello delle pene contrarie al senso di umanità – nella prima parte della Carta costituzionale. Introdotto dal quarto comma dell'art. 27, sottende un principio «che in molti sensi può dirsi italiano» – sono parole tratte dalla relazione della Commissione dell'Assemblea costituente al progetto di Costituzione, nella parte dedicata ai rapporti civili – principio che, «ribadito nelle fasi e nei regimi di libertà del nostro Paese, è stato rimosso nei periodi di reazione e di violenza», configurandosi nel sistema costituzionale quale proiezione della garanzia accordata al bene fondamentale della vita, che è il primo dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2”.

In seconda istanza, va considerato che, come vedremo, la sicurezza legittima la limitazione di molti diritti (si pensi prima di tutto alla libertà personale di cui all'art. 13 Cost.), ma va ricordato che una determinata misura giustificata con l'esigenza di sicurezza deve comunque essere bilanciata con altri diritti, principi e valori presenti nella Costituzione e che sono quindi comunque oggetto di tutela. Il "bilanciamento" consiste nella necessità che le scelte adottate tengano conto di altri elementi costituzionalmente rilevanti al fine di evitare che per perseguire la sicurezza siano annientati altri diritti. In questo senso, da segnalare i principi della dignità umana e del rispetto dei diritti umani ossia di quelle posizioni giuridiche soggettive che sono riconosciute all'individuo in quanto essere umano ossia a prescindere da altre condizioni (come, ad esempio, cittadinanza oppure anche la condizione di reo o di immigrato irregolare).

Infatti, va ricordato che nella Costituzione è espressamente previsto che *"la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"* (art. 2) e, inoltre, il diritto europeo e quello internazionale prevalgono sul diritto interno contrastante: ciò comporta che se queste fonti prevedono specifiche norme che interferiscono con la materia sicurezza, il legislatore nazionale è vincolato al loro rispetto.

Si tratta di una serie di vincoli che si completa, giuridicamente, con tutta la produzione giuridica sovranazionale formale e non (trattati internazionali, convenzioni, carte dei diritti, patti, trattati dell'Unione europea...).

Oltre ai vincoli *ex art. 10 Cost.*¹⁰, come prevede l'art. 11 della Costituzione, infatti, *“L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”*; ciò è in parte specificato dall'art. 117, comma 1, Cost. che prevede: *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*.

Una serie di previsioni, queste, che – come vedremo – condizionano non solo la sicurezza interna, ma anche quella esterna (“sicurezza dello Stato”, art. 117, comma 2, Cost.) e le modalità per garantirla.

Proviamo ad immaginare il dispiegamento massimo del principio di sicurezza ossia l'idea che ogni cosa si svolga secondo un comportamento che aderisce al massimo ai canoni della sicurezza posti da norme giuridiche totalizzanti; immaginiamo una realtà nella quale ogni individuo esegua – come un programma in-

¹⁰ *“L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. / La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. / Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. / Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici”*.

formatico, una sorta di “individuo robotico”¹¹ – le attività programmate, rispettando tempi e modalità e non lasciando nulla di non pre-definito. Avremmo il dispiegamento massimo del principio di sicurezza nella misura in cui non ci sarebbe alcun rischio che un comportamento non prevedibile e non previsto operi alterando l’ordine immutabile delle cose che garantisce la sicurezza collettiva. Avremmo però, semplicemente, una sicurezza inutile. Ossia una condizione nella quale gli esseri umani potrebbero certamente esistere ma non per questo potrebbero sviluppare scelte proprie, curiosare e inventare, pensare fuori dal consentito, scegliere di rischiare e creare innovazione e sviluppo. Vivremmo come polli da batteria con programmate azioni di nutrimento e riproduzione che garantirebbero controllo e sicurezza ma a caro prezzo: senza libertà la sicurezza non ha senso.

Ecco allora definirsi la grande contraddizione in cui versa il principio di sicurezza: ha un senso solo se consente alla libertà di dispiegarsi ed è ad essa servile; per assurdo, la sicurezza ha bisogno del rischio per trovare un senso. Essa deve consentire alla libertà di dispiegarsi e così facendo di preservare il fondamento dello sviluppo umano (la valutazione delle cose e delle persone, la scelta tra confermare e innovare, il rischio per l’appunto): la pan-sicurezza non è un valore, ma la fine di tutti i valori¹².

Se a nessuno fosse consentito di pensare, parlare,

¹¹ Riprendiamo, adattandola, l’espressione di M. LUCIANI, *La decisione giudiziaria robotica*, in *Nuovo Diritto Civile*, 2018, n. 1, pp. 1 e ss..

¹² Cfr. anche T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza* in *forumcostituzionale.it*.

comunicare, manifestare il pensiero, circolare, associarsi, lavorare, fare impresa, decidere e correre dei rischi avremmo un mondo del tutto controllabile, quindi in teoria del tutto sicuro, ma servirebbe solo a guardarci negli specchi gli uni con gli altri nell'eterna ripetizione dell'identico.

Ecco perché, insomma, la sicurezza non ha senso se non consente la libertà che a sua volta produce la scelta e il rischio. Non è una contraddizione ma il presupposto logico giuridico per ragionare della sicurezza quale “questione costituzionale” al servizio della libertà e dell'individuo.

2. La sicurezza come principio, come bene, come interesse o come diritto?

La nostra Costituzione tratta il tema della sicurezza sia direttamente (usando per l'appunto questo vocabolo) che impiegando termini ad essa connessi (quali sicurezza pubblica, incolumità pubblica, sicurezza dello Stato, ordine pubblico... etc.) anche se, come noto, in Assemblea costituente vi era diffusa reticenza all'impiego di vocaboli o espressioni che potessero evocare lo “stato di polizia” tipico dell'esperienza fascista, tant'è che lo stesso termine “ordine pubblico” non era originariamente previsto (pur pre-esistendo a livello legislativo)¹³ essendo stato introdott-

¹³ Regio Decreto 18 giugno 1931 n. 773 recante “*Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*” il cui art. 1 prevede appunto “*L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle provincie e dei comuni, nonché del-*

to con la legge cost. n. 3 del 2001 per individuare le materie di esclusiva competenza del legislatore statale¹⁴; non dobbiamo però dimenticare che anche quando la Costituzione parla di “interesse generale” (o impiega espressioni generali riguardanti il benessere della comunità) si può immaginare che intenda anche la sicurezza.

La scrittura della Costituzione, su questo come su moltissimi altri aspetti, risente infatti della drammatica esperienza del fascismo che, assunto il potere con un colpo di mano in Italia nel 1922, piegò il Regno verso una forma di dittatura con un capo politico e un partito unico (PNF), cancellando le libertà personali e le forme di opposizione politica al regime. Durante il fascismo la sicurezza era divenuta un cardine della politica nazionale nella misura in cui era utilizzata come giustificazione per reprimere con la violenza ogni forma di critica o di opposizione al governo e lo stesso concetto di sicurezza operava come *salus rei publicae* ossia come sicurezza (verso l'interno e verso l'esterno) dello Stato rispetto a tutti i nemici che volessero mettere in discussione il regime. Fuori da ogni prospettiva giuridica liberale e democratica, l'individuo e la sua libertà erano piegati al perseguimento della sicurezza dello Stato che mascherava in realtà la sicurezza della oligarchia giunta al potere che non accettava, in quanto depositaria come ogni altra dittatura di una presunta verità, che la “non verità” (ossia chi non era fascista) potesse assumere la guida dello Stato; come campeggia ancora in qualche palazzo costruito durante il ven-

le ordinanze delle Autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni”.

¹⁴ Cfr. F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Padova, Cedam, 2007, spec. pp. 22-23 e la dottrina ivi richiamata.

tennio: tutto per lo Stato, tutto nello Stato e niente contro lo Stato nel senso di tutto per il regime.

Dal punto di vista giuridico, il fascismo ha riprodotto in Italia una forma di Stato etico, ossia depositario della verità che quindi, in quanto tale, doveva essere perseguita e imposta a tutti, che potremmo definire una forma modernizzata del c.d. “stato di polizia” ossia una specifica forma di Stato nella quale, durante il XVIII secolo, il potere pur prossimo a perdere i caratteri dell’assolutezza non era sottoposto alla legge¹⁵. Come ha sottolineato la dottrina più attenta, infatti, “la sicurezza dello Stato acquistò allora quell’ambivalenza che sarebbe rimasta in seguito nei concetti, in particolare, di ordine pubblico e di tranquillità pubblica, capaci di coprire così gli interessi politici dei gruppi al potere, come quelli sociali, facenti capo invece alla comunità dei governati”¹⁶.

Il primo punto da affrontare è relativo alla qualità della presenza costituzionale della sicurezza e in particolare se nella Costituzione esista un “diritto alla sicurezza” alla stregua di altri diritti costituzionali oppure se la sicurezza sia presente in modo diverso ossia come “principio” (peraltro dovendosi chiarire se si tratti di principio di livello costituzionale oppure di natura generale) o se possa definirsi ancora come un interesse, piuttosto che come “mera materia” quindi come oggetto di intervento normativo e amministrativo del potere pubblico (al pari di altre materie che non sostanziano un diritto soggettivo).

¹⁵ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973.

¹⁶ G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 84.

vo) o ancora invece più genericamente come un “bene di rilievo costituzionale”¹⁷.

Nella Carta non esiste un espresso riferimento ad un “diritto alla sicurezza” inteso come una posizione giuridica soggettiva che l’ordinamento fornisce di adeguata tutela ma si è discusso, in dottrina, se esista comunque un “diritto alla sicurezza”; d’altronde altri diritti (si veda in particolare quello all’ambiente) sono nati in via giurisprudenziale attraverso il combinato disposto di norme costituzionali (artt. 9 e 32 in particolare) che non citavano in alcun modo la parola ambiente¹⁸. Nel caso fosse percorsa una strada simile, quali articoli potrebbero conferire alla sicurezza la dignità di diritto? Come evidenziato, sul tema “da ultimo (anche se molto più problematicamente), emerge una sua connotazione quale “diritto alla sicurezza” di difficile ricostruzione quale autonoma situazione giuridica soggettiva”¹⁹, anche se in alcune fonti del diritto si parla espressamente di “diritto alla sicurezza”.

¹⁷ T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue dimensioni costituzionali...* cit., p. 4. Secondo l’A., “la lettura complessiva delle [...] disposizioni fa emergere subito una precisa dimensione della sicurezza quale bene costituzionalmente tutelato. Solo un interesse ritenuto degno di tutela da parte della collettività organizzata, infatti, può trovare tali molteplici riferimenti costituzionali, tanto da far ritenere che, complessivamente, non solo rappresenti una delle esigenze tenute presenti dal nostro Costituente, ma abbia una sua concreta ed autonoma fisionomia rispetto agli ambiti in cui è operativamente richiamata” (p. 5). Cfr. inoltre le riflessioni di M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 2/2013.

¹⁸ La dottrina sul tema è molto vasta, cfr. quanto ricostruito da B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell’ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2015. Cfr. il diritto alla salubrità dell’ambiente (artt. 2, 9 e 32 Cost.) nella sentenza della Corte costituzionale n. 365 del 1993.

¹⁹ T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni...* cit., p. 9.

Oltre ai casi dei documenti costituzionali di fine settecento e inizio ottocento, in realtà ad oggi il diritto alla sicurezza lo troviamo espressamente enunciato nell'art. 5, comma 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) che, per l'appunto, prevede che *“ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza”*. Si tratta di un elemento importante nella misura in cui la rilevanza giuridica assunta dalla CEDU, a partire dalle sentenze nn. 348 e 349 del 2007 e con il Trattato di Lisbona, proietta la capacità normativa delle sue previsioni nel nostro ordinamento giuridico con una forza di rango costituzionale; vero è, però, che lo stesso articolo si occupa nei suoi commi unicamente della limitazione della libertà personale senza definire alcun contenuto per questo presunto diritto²⁰.

²⁰ Il comma 1 continua recitando: *“Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge: (a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente; (b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge; (c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso; (d) se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa allo scopo di sorvegliare la sua educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente; (e) se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo; (f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolare di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione”*. A seguire il comma 2 prevede che *“Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formu-*

D'altronde l'associazione di libertà e sicurezza deriva da una lettura spesso sincronica dei due concetti, come accade anche in altri atti internazionali; così, infatti, la Dichiarazione universale di diritti umani (1948) che all'art. 3 prevede che *“ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona”* e i Patti Onu (1966-1977) nei quali il termine “sicurezza” è declinato in diversi modi anche come “sicurezza sociale” prevedono che *“ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona”* (art. 9).

Le previsioni internazionali, dunque, sembrano avere – su questo aspetto – un carattere riepilogativo più che innovativo rispetto allo statuto delle libertà costituzionali del nostro Paese non potendosi rintracciare un “diritto alla sicurezza” in senso formale.

Per come la Costituzione tratta e colloca la sicurezza ed i concetti ad essa affini (connessi ad esempio all'ordine pubblico), dobbiamo chiederci – piuttosto – se possa essere rintracciato un “principio” di sicurezza da

*lata a suo carico” il comma 3 che “Ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1 c del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata a garanzie che assicurino la comparizione dell'interessato all'udienza”. Infine, ai sensi dei commi 4 e 5, “ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima” e “ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione”. Cfr. M. GIALUZ, P. SPAGNOLO, *Commento all'art. 5* in S. BARTOLE, P. DE SENA e V. ZAGREBELSKY, a cura di, *Commentario breve alla CEDU*, Padova, Cedam, 2012, pp. 106 e ss..*

intendersi nella sua veste di principio costituzionale e/o generale.

Non è questa la sede per esporre la questione giuridica dei principi e, in particolare, dei principi generali del diritto che ha visto la dottrina affaticarsi nella ricerca di un punto certo di analisi. Il principio per alcuni studiosi, in particolare per Betti, ha una qualificazione ultra-giuridica ossia esiste come ipostatizzazione di qualcosa che non si risolve mai nelle norme con le quali, nel caso accada, si concretizza il principio stesso; per altri, *in primis* Crisafulli, il principio ha un valore specificamente normativo ossia regola la vita sociale in quanto tale imponendosi alle norme giuridiche se ad esse è sovraordinato²¹.

In particolare, ci si chiede se la sicurezza sia un principio generale dell'ordinamento giuridico (di quello nazionale o di qualunque ordinamento giuridico). Come noto, l'art. 12 delle Preleggi del Codice civile (1942) prevede (similmente nella sua versione precedente del 1865 all'art. 3²²) i principi generali quali canoni ermeneutici della legge²³.

²¹ Cfr. A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica*, Napoli, Jovene, 2007.

²² “*Nell'applicare la legge non si può attribuirle altro senso che quello fatto palese dal proprio significato delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore. / Qualora una controversia non si possa decidere con una precisa disposizione di legge, si avrà riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe: ove il caso rimanga tuttavia dubbio, si deciderà secondo i principii generali di diritto*”.

²³ “*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso*

Se di principio di tratta, dunque, occorre definirne il contenuto nella misura in cui una lettura in senso “stretto” (*security*) piuttosto che in senso “largo” (*safety*) della sicurezza fornirebbe al principio un contenuto differente e, dunque, una capacità di azione normativa diretta o indiretta (legittimante e da bilanciamento) specifica nei due diversi casi. Come già anticipato, chi scrive aderisce ad una lettura in senso stretto di sicurezza, al fine di evitare un indebito ampliamento dell’azione del potere pubblico sulla vita della comunità, anche se la Costituzione, per come è scritta, sembrerebbe non del tutto delegittimare – come altri studiosi affermano – una lettura ampia della sicurezza.

3. Le “sicurezze” in Costituzione

L’analisi del concetto di sicurezza a livello costituzionale può essere svolto, come abbiamo anticipato, guardando al termine “sicurezza” in senso stretto e quindi rivolgendo l’attenzione alle previsioni costituzionali che impiegano il termine per descrivere la condizione di *security* ossia di salvaguardia, attraverso politiche di prevenzione e di repressione, del pregiudizio che possa essere recato alla persona umana direttamente o attraverso forme diverse di nocimento. In questo senso, la Costituzione impiega il termine sicurezza in più di una occasione, in modo solitario ovvero in associazione ad altri termini (come, ad esempio, “ordine pubblico”) o in declinazioni specifiche (“sicurezza dello Stato” o “sicurezza pubblica”) o ancora con termini connessi (“sicurezza

rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato”.

pubblica” e “interesse generale”). Il termine “sicurezza” è impiegato anche come aggettivo (“autorità di pubblica sicurezza”) e quindi il tema emerge comunque a caratterizzare le prescrizioni approvate dai nostri Costituenti.

L’impiego del termine non è univoco, dunque, nella forma e neppure nella struttura della frase. Proviamo a sintetizzarne le occasioni costituzionali di emersione del termine sicurezza unitamente ai termini che sostanziano sinonimi o metonimie (ossia termini che indicano una parte per descrivere il tutto). Raggrupperemo le norme per tipologie omogenee e ne effettueremo una analisi funzionale alle argomentazioni di queste nostre riflessioni.

Alternativamente, come abbiamo detto, si può guardare alla sicurezza anche attraverso una visione più ampia che tenga conto non solo delle norme che si occupano di *security* ma anche di quelle che perseguendo il benessere generale della collettività intervengono per rimuovere gli ostacoli alla sicurezza che possono essere rappresentati dalle condizioni di bisogno e di povertà degli individui. Si tratta del concetto di sicurezza in senso lato ossia esteso alle politiche sociali e agli altri interventi tesi ad intervenire su quelli che sono ritenuti, per la maggior parte dei casi, fattori scatenanti comportamenti individuali che minano la sicurezza. In questo senso la sicurezza tocca i confini ed anzi entra nel campo di quelli che sono definiti dai giuristi “diritti sociali” o “libertà positive”. Come noto, infatti, la nostra Costituzione prevede uno Stato sociale ossia che la Repubblica, come recita l’art. 3 comma 2, ha il compito di *“rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

Corollario di questo comma, che descrive la c.d. “eguaglianza sostanziale”, è la previsione in Costituzione di una pluralità di diritti sociali ossia posizioni giuridiche soggettive tutelate direttamente dall’ordinamento tese a garantire l’intervento del potere pubblico per rimuovere detti ostacoli all’eguaglianza di fatto. Come vedremo in alcuni casi, infatti, il confine tra misura per la sicurezza pubblica e misura sociale non è sempre netto e distinto visto che una medesima scelta di politica dei servizi pubblici può rilevare in ambedue i sensi. Ciò vale, si pensi, sia per i servizi connessi alla funzione rieducativa della pena, con riguardo alla condizione della famiglia in carcere, al rientro in società del reo al termine del periodo di detenzione, sia per le misure statali, regionali e comunali tese a fornire servizi pubblici a soggetti con redditi bassi che altrimenti non vi avrebbero accesso.

Tra gli studiosi c’è chi ha sostenuto che la sicurezza debba essere ampliata fino a coinvolgere le attività poste in essere in quanto l’ordinamento giuridico si atteggierebbe non solo come “Stato sociale” (quindi garante del riconoscimento di diritti tesi ad eliminare i bisogni umani che creano insicurezza) ma addirittura in “Stato di prevenzione” contro ogni rischio che proviene dalla società²⁴.

²⁴ “Evidente, in questo senso, l’importanza dell’affermazione dei c.d. diritti sociali quali diritti di prestazione, connessi ad una complessiva promozione della persona e della sua dignità da parte dei pubblici poteri. Soprattutto tali diritti, infatti, sembrano essere alla base di una declinazione della sicurezza intesa in senso “lato” quale “sicurezza sociale”, formula riassuntiva con la quale generalmente si indica la necessità di una piena affermazione della libertà dal bisogno di tutti i consociati al fine di rendere effettivi il pieno sviluppo della loro persona e il godimento dei loro diritti fondamentali. La sicurezza, dunque, non è più garantita solo attraverso lo strumento (teoricamente minimo ed eccezionale) della repressione penale, ma diviene

Questa lettura non convince nella misura in cui rende il concetto di sicurezza “onnicomprensivo” in potenza di ogni aspetto della vita dell’individuo: ogni paura, ogni timore, ogni ansia aprirebbe la strada ad una rilevanza giuridica, in termini di sicurezza, di qualunque cosa, caricando lo Stato di sempre nuovi compiti e deresponsabilizzando l’individuo per ogni aspetto che attenga al superamento delle singole paure, dei singoli timori e delle singole ansie.

Questo non significa certo che la Costituzione non riconosca, attraverso il proprio dettato, dignità giuridica ad altre condizioni individuali e sociali, ma con un titolo specifico e limitato; una “clausola generale di sicurezza” renderebbe vana ogni limitazione costituzionale del numero delle posizioni giuridiche e degli interessi tutelati, permettendo la costruzione di uno “Stato di sicurezza” quale nuova forma di rapporto tra potere pubblico ed individui incompatibile con i diritti di libertà tutelati dal costituzionalismo. Si creerebbe, insomma, una condizione contraddittoria per cui per tutelare gli individui di una comunità nell’esercizio dei propri diritti – ragione storica per cui è sorto il costituzionalismo²⁵ – la Costituzione ridurrebbe al minimo lo spazio dei medesimi diritti perché molto dello spazio di azione sarebbe delegato o condizionato dallo Stato.

base di legittimazione di una serie di interventi svolti da quello che si è individuato come lo Stato di prevenzione, finalizzati ad evitare i rischi connessi all’evoluzione di una società complessa, tecnologica e multiculturale, non a caso individuata dal piano sociologico anche come società dell’incertezza” (T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni...* cit., p. 33).

²⁵ Cfr. P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in P. RIDOLA, R. NANIA, a cura di, *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 3 e ss..

Si potrebbe replicare che lasciando sguarnito il fronte dei bisogni, lo Stato creerebbe le condizioni per cui gli individui, spinti dalla necessità, attacchino la sicurezza degli altri soggetti e della comunità nel suo complesso. Una replica del genere aprirebbe il fronte alla configurazione (con le problematiche della conseguente limitazione) della necessità come legittimazione di comportamenti illegittimi che echeggia anche in alcune storiche fattispecie del diritto penale (“furto per necessità”), non collocando invece, come secondo noi sarebbe naturale, la spinta umana nel solco dei comportamenti legittimi tesi all’affermazione positiva individuale. D’altronde, cos’è l’art. 4, comma due della Costituzione, se non un riferimento costituzionale a sostegno della nostra lettura, visto che prevede che – dopo che la Repubblica abbia rimosso qualora presenti gli eventuali ostacoli di ordine economico e sociale – *“ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”*?

4. Come limite ai diritti

Dicevamo della sicurezza come presupposto della limitazione dei diritti di libertà di tutti proprio per garantire la libertà e la sicurezza di tutti²⁶.

²⁶ Sull’esame dei singoli articoli si rinvia all’ampia letteratura e ai commentari; tra questi ultimi si segnalano in particolare V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1989; S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova Cedam, 2008; R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006; F.

Tant'è che l'art. 13 della Costituzione, come noto, disciplina la libertà personale qualificandola, salvo eccezioni, come "inviolabile" e prevede altresì che le ragioni di sicurezza (peraltro implicite) siano a fondamento della sua limitazione. Ciò, come noto, avviene nei soli modi e casi previsti dalla legge e con atto motivato dell'autorità giudiziaria. La parola sicurezza non è presente, ma è implicitamente assunto dal Costituente che dette limitazioni hanno una funzione nella misura in cui impediscono al soggetto che ne è destinatario di recare pregiudizio alla comunità di cui fa parte. La parola "sicurezza" in questo articolo compare unicamente per qualificare un caso di limitazione della libertà personale ossia quello posto in essere dall'autorità di pubblica sicurezza per l'appunto "*in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge*".

"Incolunità pubblica" è invece una delle ragioni che la Costituzione pone a fondamento di leggi speciali che limitino la libertà di domicilio; questa libertà, infatti, pur inviolabile come la libertà personale in via generale, è limitabile nei modi e casi previsti dalla legge ma "*gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali*" (art. 14, comma 3, Cost.).

Per quanto riguarda la libertà di circolazione, invece, disciplinata dall'art. 16 della Costituzione, la sicurezza costituisce uno delle ragioni per cui può essere soggetta a limitazioni. Infatti è garantito che ogni cittadino (in realtà va letto come "ogni individuo" regolarmente presente nel Paese) "*può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni*

CLEMENTI, L. CUOCOLO, G. ROSA, G.E. VIGEVANI, a cura di, *La Costituzione italiana...* cit.

che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza". La Costituzione, con riguardo a questo diritto, distingue le ragioni di sanità da quelle di sicurezza (il tema torna quando si tratta dell'art. 32 Cost. e il legame tra TSO e sicurezza) e specifica che *"nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche"* e che *"ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge"*.

L'art. 17, che come noto disciplina la libertà di riunione, prevede oltre all'enunciazione per cui tutti i cittadini (*rectius* "tutti gli individui") *"hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi e, nel caso lo facciano anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso"* anche una peculiare disciplina delle riunioni in luogo pubblico; per questo tipo di riunioni, infatti, *"deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica"*.

Particolarmente interessante il concetto di sicurezza di cui all'art. 41 della Costituzione, ossia laddove la Carta prevede sì che l'iniziativa economica sia libera, ma al tempo stesso prescrive che *"non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"*²⁷.

Una riflessione *ad hoc* merita l'art. 25 della Costituzione, vera pietra angolare del rapporto tra autorità pubblica e libertà individuale, che disciplina il giudice naturale precostituito per legge (dal quale, come noto,

²⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto*, IV edizione, vol. V pubblicistico, Torino, UTET, 1991; R. NANIA, *Le libertà economiche: impresa e proprietà*, in P. RIDOLA, R. NANIA, *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, vol. I, pp. 193 e ss.; B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli, 2015.

nessuno può essere distolto, per evitare forme di giustizia non imparziale), l'irretroattività della legge penale (*"nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso"*) ed afferma che *"nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge"*.

Un discorso specifico riguarda l'art. 32 della Costituzione che, come noto, disciplina il diritto alla salute che è tutelata *"come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività"*. Il comma due prevede la possibilità che solamente la legge può obbligare un individuo ad un determinato trattamento sanitario (come nel caso del trattamento sanitario obbligatorio). L'articolo in questione è interessante per due diverse ordini di ragioni: la prima perché le cure obbligatorie possono essere connesse al bisogno di sicurezza sia rispetto alla singola patologia (in quanto trasmissibile con conseguenza letali o comunque rilevanti per l'individuo) sia perché a prescindere dalla gravità medica della patologia il solo diffondersi potrebbe creare allarmismi e problemi di ordine pubblico. Si pensi alle procedure speciali che riguardano il trattamento di particolari patologie anche a seguito di allarmi o segnalazioni lanciati da organismi e organizzazioni internazionali (*in primis* l'Organizzazione mondiale della sanità).

C'è un secondo aspetto che merita approfondimento proprio nell'art. 32 della Costituzione e concerne la dicotomia con la quale è definita la salute ossia come diritto individuale e al tempo stesso come *"interesse della collettività"*. Si tratta di uno schema logico che aiuta a comprendere la sicurezza in Costituzione nella misura in cui identifica una dimensione distinta dal diritto: qualcosa può infatti sostanziare un diritto costituzionale e al tempo stesso essere in quanto tale un bene, un interesse, un principio della vita costituzionale della Repubblica. Si

pensi alla già citata tematica del diritto ad un ambiente salubre che sostanzia anche un bene, un interesse e un principio ossia l'ambiente, la salvaguardia dello stesso e il principio ambientalista.

Esiste, dunque, una certa "circolazione a doppio senso di marcia" tra i concetti di diritto soggettivo, bene giuridicamente tutelato, interesse rilevante e principio che storicamente e territorialmente può aiutare a collocare un tema in una di queste categorie.

In realtà, ogni qualvolta la Costituzione prevede una limitazione dei diritti anche laddove non fa alcun riferimento alla sicurezza, è evidente che essa è implicitamente tra le ragioni che possono sostenere l'intervento della legge. Così non solo nella complessità dell'impianto dell'art. 13, ma anche nell'art. 15 (relativo alla libertà e alla segretezza della corrispondenza). Allorché la legge può limitarla, ovviamente ciò può accadere per ragioni di sicurezza: si immagini ai contenuti non diffondibili sottoposti a segretezza oppure alle intercettazioni delle comunicazioni interpersonali, nonché alle varie forme di cui si dota la criminalità per comunicare senza incappare nelle limitazioni e nei controlli (dai "pizzini" della tradizione comunicativa mafiosa alle comunicazioni digitali criptate).

5. Come base dei doveri... e dei diritti

Non di soli diritti vive la sicurezza. Fino a questo momento abbiamo rintracciato unicamente nei diritti soggettivi il terreno di presenza costituzionale della sicurezza, ma essa traspare anche dalla lettura dei doveri che la Costituzione prescrive.

In particolare, l'art. 52 prevede che *"la difesa della*

Patria è sacro dovere del cittadino” (ma non solo del cittadino come ha chiarito la Corte costituzionale²⁸) e che

²⁸ Sent. n. 228 del 2004 nonché sent. n. 119 del 2015 nella quale si legge: “In realtà, è lo stesso concetto di «difesa della Patria», nell’ambito del quale è stato tradizionalmente collocato l’istituto del servizio civile, ad evidenziare una significativa evoluzione, nel senso dell’apertura a molteplici valori costituzionali. Come già affermato da questa Corte, il dovere di difesa della Patria non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un’aggressione esterna, ma può comprendere anche attività di impegno sociale non armato. Accanto alla difesa militare, che è solo una delle forme di difesa della Patria, può dunque ben collocarsi un’altra forma di difesa, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale (sentenza n. 228 del 2004). In coerenza con tale evoluzione, questa Corte ha già richiamato la necessità di una lettura dell’art. 52 Cost. alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all’art. 2 Cost. (sentenza n. 309 del 2013). L’esclusione dei cittadini stranieri, che risiedono regolarmente in Italia, dalle attività alle quali tali doveri si riconnettono appare di per sé irragionevole. Inoltre, sotto un diverso profilo, l’estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l’inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo – oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà – anche come un’opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza. Come già affermato da questa Corte, l’attività di impegno sociale che la persona è chiamata a svolgere nell’ambito del servizio civile «deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013). Occorre sottolineare, d’altra parte, che il godimento «dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano», è riconosciuto agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato (art. 2, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»). L’esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare

ciò avviene attraverso un servizio militare (disciplinato con legge, prima obbligatorio oggi su base volontaria)²⁹; connesso a questi concetti vi è la precisazione che “*l’ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica*”³⁰.

In questo senso occorre riferirsi in particolare all’art. 54 della Costituzione relativo alla fedeltà alla Repubblica e alla osservanza della Costituzione e delle leggi³¹. La dottrina ha posto in luce il senso della fedeltà-osservanza delle regole come la contropartita (morale o giuridica che sia) della protezione che l’ordinamento garantisce al singolo il quale, per l’appunto, garantisce la fedeltà all’ordinamento che lo protegge³².

Questo specifico dovere su tutti si impone e rileva proprio ai fini della nostra ricostruzione giuridica sulla sicurezza; si tratta del dovere di osservare le leggi. Un elemento

il valore del servizio a favore del bene comune, comporta dunque un’ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all’integrazione nella comunità di accoglienza”. Si veda inoltre la sent. n. 172 del 1999 inerente l’obbligo della leva militare anche per gli apolidi”.

²⁹ Cfr. G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell’esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Jovene, 2017.

³⁰ Cfr. E. CHITI, *L’amministrazione militare tra ordinamento nazionale ed ordinamento globale*, Milano, Giuffrè, 2006.

³¹ “*Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi*”.

³² Cfr. le riflessioni di G. M. SALERNO, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano* in *Studi in onore di Giovanni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005; A. MORELLI, *Articolo 54*, in, F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI, a cura di, *La Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. I, pp. 345 e ss.; ID., *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2013; si rinvia anche alle riflessioni di F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 60 e ss..

che è considerato implicito³³, ma che formalmente è sancito nelle fonti del diritto a seguito della loro pubblicazione, come avvenne per la Costituzione repubblicana all'atto della sua promulgazione, il 27 dicembre 1947, allorché si enunciò in calce al testo che *“la Costituzione dovrà essere fedelmente osservata come Legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato”*.

Come abbiamo detto, infatti, la sicurezza per il diritto è in primo luogo “sicurezza del diritto” adottato per garantire la sicurezza come bene individuale e collettivo.

6. Come “materia” tra i livelli di governo della Repubblica

Come abbiamo detto, la legge costituzionale n. 3 del 2001, modificando l'art. 117 della Costituzione, ha introdotto l'espressione *“ordine pubblico e sicurezza”* tra le materie di competenza esclusiva del legislatore statale. Si tratta di un'endiadi o di una materia complessivamente intesa quale, ad esempio, *“ordine e sicurezza pubblica”*³⁴?

Come ricordato, la definizione del concetto di *“ordine pubblico”* è per la prima volta espressamente positi-

³³ Per usare le parole di M. Huemer, “si ritiene che ai governi sia consentito sul piano etico di fare cose che a nessun agente o organizzazione non governativi sarebbe consentito fare. Allo stesso tempo, si ritiene che gli individui abbiano, nei confronti dei loro governi, degli obblighi che non sono dovuti nei confronti di qualsiasi agente o organizzazione non governativi, anche se questi ultimi si comportano in modo simile a un governo” (ID., *Il problema dell'autorità politica. Un esame del diritto di obbligare e del dovere di obbedire*, Macerata, Liberilibri, 2015, p. 47).

³⁴ Cfr. C. MEOLI, *Ordine e sicurezza pubblica*, in S. PATTI, diretta da, *Enciclopedia giuridica*, Roma, Il Sole 24 ore, 2007, pp. 502 e ss..

vizzato dalle c.d. “riforme Bassanini” allorché l’art. 159, comma 2, del d. lgs. n. 112 del 1998 prevede che *“le funzioni e i compiti amministrativi relativi all’ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all’articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”*³⁵.

La prima domanda che ha posto il testo costituzionale riformato nel 2001, avendo associato detta espressione al termine sicurezza, è se così facendo ha reso il concetto di “sicurezza” assimilabile ad ambedue i termini (come accaduto, per esempio, per la lettera e) e le materie connesse alla tutela della concorrenza³⁶) oppure se ha determinato una distinzione tra l’espressione “ordine pubblico” e il termine “sicurezza” nel senso che quest’ultima non si risolve nella prima.

Prima del 2001, la Corte costituzionale ha più volte definito il concetto di sicurezza e, sostanzialmente, l’ha definita come la “funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico” (sent. n.

³⁵ L’art. 1, comma 3, della legge n. 59 del 1997 (delega) prevedeva l’esclusione di una serie di settori dal conferimento quali, ad esempio, *“b) difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico; [...] f) cittadinanza, immigrazione, rifugiati e asilo politico, estradizione; [...] i) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; l) ordine pubblico e sicurezza pubblica; m) amministrazione della giustizia”*.

³⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 14 del 2004.

77 del 1987³⁷) piuttosto che come le “misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico”³⁸ (sen. n. 218 del 1988)³⁹.

Muoviamo la nostra analisi da una sentenza adottata

³⁷ “Senza circoscrivere però questo potere alle ragioni di pubblica sicurezza, intesa quest’ultima come funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico”.

³⁸ Espressione, quella del 1988, comparsa anche nella giurisprudenza successiva al 2001, ma come vedremo non si ritiene esaustivo citare unicamente le sentt. n. 196/09 e n. 226/10 nelle quali il Giudice delle leggi definisce la sicurezza “intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati”.

³⁹ “Come questa Corte ha chiarito in una recente decisione (sent. n. 77 del 1987), la ripartizione delle attribuzioni fra lo Stato e le Regioni compiuta dal d.P.R. n. 616 del 1977 in relazione alle funzioni di polizia e fondata sulla distinzione tra le competenze attinenti alla pubblica sicurezza, le quali sono riservate in via esclusiva allo Stato *ex art. 4* del medesimo d.P.R. n. 616 del 1977, e le altre competenze enucleate dall’ampia categoria della polizia amministrativa e trasferite alle regioni come funzioni accessorie ai settori materiali loro attribuiti. Mentre le prime, come ha precisato questa Corte nella sentenza appena citata, riguardano le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico e, pertanto, si riferiscono alle attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di quella di pubblica sicurezza (in senso stretto), le altre invece concernono le attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali (sanità, turismo, cave e torbiere, etc.), senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell’ordine pubblico. In altri termini, al fine di decidere se un determinato potere rientri nelle competenze di polizia amministrativa che sono state trasferite o delegate alle regioni, occorre applicare un duplice criterio: a) verificare se le funzioni di polizia in contestazione accedano ad una delle materie trasferite o delegate alle regioni; b) accertare che gli interessi o i beni che si intende tutelare con le funzioni di cui si tratta non rientrino in quelli compresi nel concetto di ordine pubblico”.

nel 2001 ma prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V (novembre di quell'anno) e riguardante proprio il concetto di sicurezza.

La Corte costituzionale fa allora riferimento alla "tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza costituzionale, nella quale la riserva allo Stato riguarda *le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possedimenti ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento*. È dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'art. 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto *quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile*. Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali" (sent. n. 290/2001).

Questa pronuncia contiene le coordinate (e quindi pone i problemi chiave dal punto di vista giuridico) per esaminare le successive decisioni del Giudice delle leggi e per supportare la nostra ipotesi ricostruttiva tesa a sostenere l'esigenza, stante l'indeterminatezza del contenuto della materia sicurezza, di limitarne l'espansione in modo irragionevole rispetto allo scopo fondante di servizio alla libertà degli individui.

La sicurezza non può riguardare "ogni interesse" ma solamente "quegli interessi" che si rivelino "essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile" nella misura in cui, appunto, lo Stato esercita "*le funzioni pri-*

mariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessori ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento".

Un certo tentativo di “arginare” la sicurezza ossia impedire che “ogni interesse” possa rilevare ai fini della sicurezza è evidente nell’attività del Giudice delle leggi allorché ha più volte escluso che siano riconducibili alla lettera h) del comma 2 dell’art. 117 “altre sicurezze”. Chiamata a pronunciarsi su questioni di “sicurezza urbana”, ad esempio, la Corte ha anche fatto riferimento – come vedremo *infra* – alla tutela della sicurezza pubblica “intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati” (cfr. sentt. nn. 196/09 e 226/10). Con riguardo al settore energetico, ancora a titolo esemplificativo, nella sentenza n. 383 del 2005, la Corte ha chiarito che “la materia dell’ordine pubblico riguarda solo la prevenzione dei reati e il mantenimento dell’ordine pubblico, non anche la sicurezza tecnica o la sicurezza nell’approvvigionamento dell’energia elettrica, ed eventuali turbative dell’ordine pubblico in conseguenza di gravi disfunzioni del settore energetico potrebbero semmai legittimare l’esercizio da parte del Governo dei poteri di cui all’art. 120, comma 2, Cost.” (sent. n. 383/2005). Una espressione, questa, che certo, come abbiamo detto, apre a molte riflessioni sul termine “sicurezza” di cui all’art. 120, comma 2, Cost. in materia di poteri sostitutivi statali su Regioni ed enti locali che in questa sede non approfondiamo.

Dalla difficoltà di definire il contenuto della materia deriva una giurisprudenza non sempre lineare e nella quale si è dovuto di volta in volta decidere se una determinata disciplina ricadesse o meno nella materia “*ordine pubblico e sicurezza*” di cui alla lettera h).

In fine dei conti, a ben vedere, gli argini giurispru-

denziali tesi a contenere un'irragionevole espansione della materia sembrano non aver tenuto nella misura in cui non solo il gioco d'azzardo, ma finanche il gioco e la regolamentazione dei cani pericolosi sono stati associati alla materia sicurezza.

Abbiamo assistito, se si vuole, attraverso il concetto di "prevenzione" ad un ampliamento davvero significativo dello spazio della materia "sicurezza". La legge – secondo il Giudice delle leggi – quando disciplina il codice della strada "mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose" e pone una regolazione che si rileva essere "funzionale alla tutela dell'incolumità personale" (sent. n. 428/2004), tanto quanto accade con la regolamentazione dei "cani pericolosi" "in quanto funzionale alla salvaguardia dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività" (sent. n. 222 del 2006).

Un ampliamento della materia sicurezza che riguarda anche i giochi e non solo quelli d'azzardo; secondo il giudice di legittimità costituzionale, infatti, "la disciplina dei giochi d'azzardo, ma, inevitabilmente, anche quella relativa ai giochi che, pur presentando un elemento aleatorio e distribuendo vincite, non sono ritenuti giochi d'azzardo (si tratta delle ipotesi di cui al comma 6 dell'art. 110 TULPS) sia riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica di cui all'art. 117, comma 1, lett. h), Cost." (sent. n. 237/2006). Secondo la Corte costituzionale anche la sicurezza aeroportuale va considerata parte dell'etichetta di cui alla lettera h) dell'art. 117 della Costituzione. Nella sent. n. 51 del 2008 si legge che "la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri [...] ricade nella «sicurezza dello Stato e ordine pubblico» e nella «protezione dei

confini nazionali» e rientra, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, comma 2, lett. d), h) e q)»; e ancora, sono parole della Corte, «la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. e) ed h), Cost.)» (sent. n. 18/2009).

I segnali con i quali la giurisprudenza cerca di limitare questa forma di pan-sicurezza sono molteplici, ma alla fine sembrano non essere stati sempre decisivi; si certo, il Giudice delle leggi ha detto che «gli «interessi pubblici primari» che vengono in rilievo ai fini considerati sono, infatti, unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale» (n. 300 del 2011); ma si è trattato di una puntualizzazione che non è stata sempre sufficiente a fermare la dilatazione della materia.

Alla luce della giurisprudenza, possiamo dire che la sicurezza ha assunto costituzionalmente la caratteristica tipica, per certi spetti, delle c.d. «materie trasversali» (o «materie-valore», «materie-obiettivo» ossia capaci di ritagliare una competenza legislativa in capo allo Stato a prescindere dal riparto con il legislatore regionale). Emblematica una delle più rilevanti pronunce sul tema, la n.

300 del 2011, nella quale la Corte costituzionale dichiara che la sicurezza attiene ad “interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile”; quindi verrebbe da dire, tornando alle nostre riflessioni iniziali, che oggi sia la legge, disciplinando in chiave di sicurezza una questione specifica, a determinare – permettendo di inserire nella materia “sicurezza” un settore – il contenuto di una “etichetta” costituzionale.

La cosa desta non poche preoccupazioni, non tanto per il pregiudizio dell'intervento legislativo regionale (che, a modesto parere di chi scrive, sarebbe da ritenere ridotto comunque in ragione di una lettura del concetto di sicurezza in senso stretto ossia come protezione psico-fisica dell'individuo), quanto piuttosto per il fatto che l'espressione generica e totalizzante impiegata dal Giudice delle leggi apre ampi scenari di “pan-diritto” della vita degli esseri umani nella misura in cui se è sicurezza quanto attiene a “interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile” difficile immaginare cosa possa, teleologicamente, sfuggirvi; si tratta di un presupposto giuridico, questo, che sembra far sponda ad un concetto di sicurezza come controllo totalizzante dell'individuo più che come servizio per la libertà⁴⁰.

Poco certo sarebbe cambiato, in tema di sicurezza, se fossero state approvate le due riforme costituzionali successive al 2001 (quella del 2006 e quella del 2016) nella

⁴⁰ Sulla giurisprudenza costituzionale, anche legata alle “materie” di interesse di queste nostre riflessioni, cfr. R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001: analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e regioni 2001-2014*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; G. GUZZETTA, F. MARINI, D. MORANA, *Le materie di competenza regionale: commentario*, Napoli, ESI, 2015.

misura in cui si sarebbe assistito – pur in forme diverse – ad uno spostamento di alcune materie inerenti o connesse con la sicurezza in capo al legislatore statale. Così, ad esempio, la riforma costituzionale del 2006 prevedeva lo spostamento all'interno dell'elenco delle materie di esclusiva competenza statale (art. 117, comma 2, Cost.) di “sicurezza e qualità alimentari”, “sicurezza del lavoro” e “grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza”⁴¹. Medesimo destino nel progetto di dieci anni dopo per la sicurezza alimentare e per quella del lavoro, unitamente alla materia “infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale” che sarebbero state collocate nella esclusiva disponibilità del legislatore statale⁴².

⁴¹ Il testo, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005, fu respinto nel referendum costituzionale del 2006.

⁴² Il testo, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, fu respinto nel referendum costituzionale del dicembre 2016.

Capitolo III

LA GOVERNANCE DELLA SICUREZZA

SOMMARIO: Premessa. – 1. Storicità degli istituti. – 2. La repressione e la sanzione; la prevenzione e il controllo. – 3. La sicurezza e il governo multilivello. – 4. La sicurezza nell’Unione europea. – 5. Gli organi statali della sicurezza. – 6. Le politiche regionali tra politiche sociali e sicurezza. – 7. La “sicurezza urbana”.

Premessa

Una volta definito come si delinea il concetto di sicurezza e in quale modo la Costituzione la colloca nel nostro sistema istituzionale, trattandosi di un obiettivo variabile nel tempo, occorre ricordare che nel tempo mutano non solamente i contenuti della sicurezza ma anche gli strumenti utilizzati per perseguirla in un contesto nel quale operano una molteplicità di soggetti pubblici.

Esaminare la *governance* della sicurezza significa compiere un duplice lavoro di analisi. Da un lato, infatti, occorre fare riferimento agli istituti che il diritto ha elaborato al fine di concretizzare le politiche giuridiche della sicurezza; dall’altra, occorre provare a definire il quadro delle competenze dei diversi soggetti regolatori (sia che pongano norme che le applichino) in una dimensione che è statale ma al tempo stesso locale, sovrastatale e globale.

1. *Storicità degli istituti*

Da questo primo punto di vista la sicurezza subisce una doppia variabilità: dell'obiettivo (da chi o da cosa occorre difendere l'individuo) e come (con quali strumenti).

Lo strumento più arcaico utilizzato per assecondare la pretesa di sicurezza individuale era ovviamente costituito dall'eliminazione del contatto con il soggetto ritenuto pericolo. Così, questo risultato si otteneva con l'uccisione (ad opera del privato minacciato o per azione del potere pubblico) del soggetto ritenuto un rischio per la sicurezza oppure con il suo isolamento attraverso la separazione temporanea (carcere) o l'allontanamento (ostracismo).

Aristotele narra che Clistene (che visse a cavallo tra il VI e il V secolo A.C.) adottò una serie di nuove leggi per conciliarsi con il popolo, tra le quali cita proprio il *nomos* dell'ostracismo¹ ossia la possibilità che il popolo votasse l'allontanamento di una persona dalla comunità ateniese perché si riteneva costituisse un pericolo inteso come sovvertimento dell'ordine a prescindere dalle qualità umane o dal giudizio negativo o positivo sulla persona. L'ostracismo non era una pena nel senso moderno del termine, ma costituiva lo strumento di "sicurezza" della vita della comunità rispetto al rischio di profilarsi di scenari di mutamento radicale o di disordine.

Il corpo dell'individuo è stato, dal punto di vista fisico e psichico, oggetto primario della stessa sanzione, non solo nel senso della reclusione fisica, ma anche dell'intenzione di

¹ G. Lozza (Aristotele, *La costituzione degli ateniesi*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1991), segnala sul funzionamento dell'istituto le fonti Diodoro Siculo, XI 55 e Plutarco, *Aristide*, 7, 5-6 (p. 65, nota 96).

provocare dolore e danni materiali; si pensi alla pene di natura corporea, come quelle previste dal Codice di Hammurabi (che regnò in Babilonia dal 1792 al 1750 A. C.) imposto, contrariamente a precedenti previsioni normative, sul pregiudizio fisico del reo; o, ancora, si pensi alla pena di morte che è stata progressivamente cancellata o sospesa negli ordinamenti giuridici contemporanei ma che ha costituito, per lunga parte della storia umana, il principale strumento di protezione fino a quando l'illuminismo, e *in primis* Cesare Beccaria, ne ha evidenziato gli effetti negativi², tanto da portare ad una quasi estinzione della pena di morte dalle esperienze giuridiche attuali (inclusa la Costituzione italiana che, inizialmente, la prevedeva nei casi di giustizia militare in tempo di guerra).

A ben vedere, la chiave di lettura che percorre l'evoluzione delle sanzioni e in particolare delle pene altro non è che la declinazione del concetto di dignità umana ossia l'idea, assunta quale principio negli ordinamenti giuridici costituzionali moderni, che l'uomo sia portatore di un bagaglio insopprimibile di dignità (come efficacemente descritta dalla dottrina si tratta della c.d. "dignità innata") che non permette né a terzi né al potere di degradarne la capacità di proteggere l'essere umano dalla violenza, dal disonore e dalla vergogna. Per usare le parole degli studiosi, la dignità non è un concetto unitario, esistendo per l'appunto "una dignità «innata» che spetta sempre e comunque, a ciascun individuo, e una dignità «acquisita» frutto delle azioni umane, che, come tale, può essere non conquistata o perduta"³.

² Il riferimento è ovviamente all'opera *Dei delitti delle pene* edita nel 1764.

³ M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 25.

D'altronde, proprio sulla scia della crescente rilevanza della dignità umana⁴, la pena ha assunto gli attuali caratteri costituzionali e in particolare quello del fine rieducativo (fine che riguarda anche l'ergastolo, Corte cost. sent. n. 149 del 2018)⁵ ed è stata eliminata ogni vessazione psico-fisica vietando *in primis* la tortura. Come prevede l'art. 27 della Costituzione, infatti, la pena deve tendere alla rieducazione e sul punto la Corte costituzionale ha "costantemente affermato che detta finalità deve contemperarsi con le altre funzioni che la Costituzione assegna alla pena medesima (vale a dire: prevenzione generale, difesa sociale, prevenzione speciale). Tale principio di armonica coesistenza deve ispirare l'esercizio della discrezionalità che in materia compete al legislatore, le cui scelte risulteranno non irragionevoli e rispettose del precetto dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, allorquando, pur privilegiando l'una o l'altra delle suddette finalità, il sacrificio che si arreca ad una di esse risulti assolutamente necessario per il soddisfacimento dell'altra e, comunque, purché nessuna ne risulti obliterata (sentenze n. 257 del 2006 e n. 306 del 1993)" (sent. n. 78/2007)⁶.

⁴ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 9 luglio 2013, *Vinter e altri contro Regno Unito*.

⁵ Cfr. in tema di "pericolosità sociale" e ospedali psichiatrici giudiziari la decisione della Corte costituzionale n. 186 del 2015.

⁶ Continua il Giudice delle leggi: "Su siffatte premesse, questa Corte, tenuto conto dei principi di proporzione e individualizzazione della pena propri del trattamento penitenziario, ha ritenuto che contrastano con la finalità rieducativa della stessa quelle norme che precludono l'accesso ai benefici penitenziari in ragione del semplice *nomen iuris* del reato per il quale è stata pronunciata la condanna (si veda la già citata sentenza n. 306 del 1993). La Corte ha, altresì, statuito l'incompatibilità costituzionale, rispetto all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, della preclusione all'ottenimento di una

La Costituzione, infatti, prevede un doppio riferimento su questo aspetto all'art. 13, comma 4 (*"è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà"*) e all'art. 27 (*"le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato"* ex comma 3 e *"non è ammessa la pena di morte"* ex comma 4). Lo stesso legislatore, di recente, ha disciplinato il reato di tortura⁷: tema, questo, sul quale gravano giuridicamente i vincoli posti, anche all'Italia, da numerosi atti internazionali⁸.

Va poi ricordato che il nostro ordinamento giuridico prevede la possibilità della grazia, dell'amnistia e dell'indulto. Si tratta di istituti diversi, disciplinati dalla

nuova liberazione condizionale da parte del condannato all'ergastolo, cui tale misura sia stata in precedenza revocata in conseguenza della commissione di un delitto o di una contravvenzione della stessa indole o della trasgressione degli obblighi inerenti alla libertà vigilata; e ciò anche quando sussista il presupposto del sicuro ravvedimento (sentenza n. 161 del 1997, che ha dichiarato, di conseguenza, costituzionalmente illegittimo l'art. 177, comma 1, ultimo periodo, del codice penale). Una simile preclusione, per il suo carattere assoluto ed automatico, avrebbe, infatti, escluso il condannato in modo permanente e definitivo dal processo rieducativo e di reinserimento sociale".

⁷ Legge n. 110 del 2017 recante "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano".

⁸ Cfr. Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (ratificata con la legge n. 848/1955), la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 (ratificato con la legge n. 881/1977), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 (Nizza), la Convenzione ONU del 1984 contro la tortura ed altri trattamenti e pene crudeli, inumani e degradanti (la cd. CAT), ratificata con la legge n. 489/1988 e lo Statuto di Roma, istitutivo della Corte penale internazionale del 1998 di cui alla legge n. 232/1999.

Costituzione. L'art. 87 prevede che il Presidente della Repubblica possa concedere la grazia e commutare le pene mentre l'art. 79 (come modificato dalla legge cost. n. 1 del 1992) prescrive che l'amnistia e l'indulto siano concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti dei due rami del Parlamento proprio a significare la rilevanza politica della scelta; scelta che nel caso dell'amnistia estingue il reato e produce la cessazione della pena, mentre in quello dell'indulto comporta la remissione della pena. Come ha chiarito la Corte costituzionale nell'affrontare il c.d. "caso Bompreschi" (un conflitto tra il Ministro della giustizia e il Presidente della Repubblica Ciampi), il potere di grazie è una prerogativa del Presidente della Repubblica sulla scia del medesimo potere riconosciuto storicamente al Monarca (sent. n. 200 del 2006).

Una particolare tipologia di istituto che caratterizza il tema della sicurezza è costituita dal "segreto di stato" ossia dalla possibilità che il Presidente del Consiglio dei Ministri lo apponga e lo tuteli con riguardo ad atti, documenti e informazioni con effetti vincolanti per l'attività dei pubblici ufficiali e con effetti limitanti anche sull'attività del potere giudiziario⁹. Come ha chiarito la Corte costituzionale, "la individuazione dei fatti, degli atti, delle notizie, ecc. che possono compromettere la sicurezza dello Stato e devono, quindi, rimanere segreti, costituisce indubbiamente il frutto di una valutazione della autorità preposta appunto a salvaguardare questa sicurezza e non può non consistere in una attività ampiamente discrezionale e, più precisamente, di una di-

⁹ Cfr. legge 24 ottobre 1977, n. 801 recante *"Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato"* e la legge n. 124 del 2007.

screzionalità che supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la *salus rei publicae* ed è, quindi, intimamente legata all'accertamento di questi interessi ed alla valutazione dei mezzi che ne evitano la compromissione o ne assicurano la salvaguardia" (sent. n. 86 del 1987)¹⁰. Un tema, quello del "segreto di stato", sul quale peraltro la Corte costituzionale è anche tornata di recente per vicende legate proprio al conflitto con il potere giudiziario che esercitava l'azione penale¹¹.

Si tratta dunque di uno strumento molto peculiare che presuppone una fiducia assoluta dei consociati nell'attività del potere pubblico visti gli effetti giuridici dell'apposizione del segreto. Un tema di grande portata costituzionale nella misura in cui opera nel contesto di una società aperta e trasparente caratterizzata da un incremento delle possibilità di produzione e di raccolta di informazioni (con fenomeni anche particolari come nel

¹⁰ La Corte costituzionale si pronunciò allora su "due problemi fondamentali allo scopo di operare quel bilanciamento di interessi e di poteri di cui è cenno nella ordinanza di rimessione, come anche in dottrina: l'uno riguarda la competenza a stabilire in via definitiva quando il segreto sia necessario; l'altro attiene alle possibilità di controlli sulle determinazioni di autorità competenti"; il Giudice delle leggi dovette soffermarsi sulla questione "di stabilire se il c.d. sbarramento all'esercizio del potere giurisdizionale si possa o meno considerare conforme al nostro sistema costituzionale e quindi, in definitiva, di stabilire come la Costituzione risolva il bilanciamento fra l'interesse alla sicurezza e quello della giustizia nei casi nei quali vengano in conflitto".

¹¹ Cfr. la sent. n. 183 del 2017 e le riflessioni di G. LEO, *Il caso Abu Omar: le motivazioni della sentenza di rinvio della Corte d'Appello che condanna vertici e funzionari del Sismi* in *Diritto penale contemporaneo* (penalecontemporaneo.it), 2013, nonché la sent. n. 40 del 2012.

caso delle tesi dei c.d. “complottilisti” sugli eventi più rilevanti della storia istituzionale) e sempre più attraversata dal nascente “diritto alla verità” emerso, di recente, sia nella sentenza n. 4067 del 2011 del Tribunale civile di Palermo sul “caso Ustica” sia in una pronuncia del Tribunale di Roma (sent. n. 1609 del 2018). Nel caso più recente si è assistito ad una simbolica condanna al risarcimento del danno nei confronti del Ministero della difesa in relazione a comportamenti che avrebbero ostacolato la ricostruzione dei fatti attinenti la scomparsa di un tecnico civile già componente della Marina militare. Secondo la recente decisione della Seconda Sezione Civile di Roma, le conseguenze dannose delle condotte imputate avrebbero portato alla lesione e alla violazione di diritti e principi di rango costituzionale nella misura in cui si sarebbe creata una situazione di profonda incertezza e disorientamento conseguente al mancato tempestivo ottenimento – da parte dei familiari – di ogni completa ed esatta informazione sul soggetto scomparso; una situazione tale da non permettere loro di comprendere le ragioni della scomparsa e conseguentemente di assumere le scelte e i comportamenti da seguire¹².

2. La repressione e la sanzione; la prevenzione e il controllo

Al fine di condizionare il comportamento di un soggetto ritenuto lesivo della sicurezza, la prima azione che

¹² D. BACIS, *Il diritto alla verità nel dialogo tra Corti. Roma accoglie le suggestioni di San José de Costarica* in *DPCEonline.it*, n. 2 del 2018. Il Ministero della difesa ha recentemente determinato di non ricorrere in Corte d'Appello avverso la decisione del Tribunale.

storicamente lo Stato ha posto in essere si è concretizzata, dal punto di vista giuridico, nella sanzione, intesa appunto come conseguenza diretta della violazione posta in essere contro una norma giuridica che è stata adottata con il fine di perseguire l'interesse generale alla sicurezza. Nel diritto la sanzione è stata definita come il vero volto del diritto, da altri come un'appendice non necessaria, per altri ancora come l'istituto che conferisce giuridicità alla norma nella misura in cui sanziona chi non la rispetta.

La sanzione attribuisce al comportamento valutato un giudizio di tipo assiologico ossia punisce – perché a monte ritenuto *contra legem* – un fare o un non fare. La sanzione può essere di tipologie diverse ossia incidere sui diritti della persona piuttosto che sui suoi interessi legittimi quindi sulla sua condizione soggettiva. Il legislatore che decidesse di sanzionare un determinato comportamento dunque si troverebbe sempre a scegliere la sanzione da comminare: amministrativa, pecuniaria, penale... etc.

Uno stesso comportamento può nel tempo essere sanzionato diversamente perché ad esempio dotato di rilevanza penale (penalizzazione) o privato della stessa (depenalizzazione). Si pensi, ad esempio, all'introduzione di nuove fattispecie penali nella disciplina dell'immigrazione clandestina¹³ (che ha fatto seguito alla normativa sui rimpatri ritenuta da alcuni poco efficace), che ha aperto la strada ad una nuova fattispecie, ma che a sua volta è stata politicamente ritenuta inadatta ed affiancata ad altre misure (fino alla c.d. "chiusura porti"). Si pensi, poi, alle novità normative introdotte o proposte e alle leggi di Regione Veneto e Regione Liguria (cfr. in-

¹³ Cfr. l'art. 10 *bis* del d. lgs. n. 286 del 1998 introdotto dalla legge n. 94 del 2009 e s. m. i..

fra) o ancora alla qualificazione concreta *sub iudice* per quanto concerne la legittima difesa¹⁴.

Qualunque sia il grado di sanzione, come già detto, va ricordato che il nostro ordinamento giuridico prevede che la pena svolga una funzione rieducativa. Lo stesso soggetto colpito dalla pena non perde la propria dimensione giuridica soggettiva e, come ha avuto modo di chiarire la Corte costituzionale, “nei confronti dell’amministrazione penitenziaria i detenuti restano titolari di posizioni giuridiche che per la loro stretta inerenza alla persona umana sono qualificabili come diritti soggettivi costituzionalmente garantiti”¹⁵.

Non solo. Un ruolo fondamentale nel corretto funzionamento del sistema che irrorla la sanzione è svolto da due principi giuridici: l’obbligatorietà dell’azione penale e l’istituto della prescrizione.

Il primo, come noto, si fonda sull’art. 112 della Costituzione secondo il quale “*Il pubblico ministero ha l’obbligo di esercitare l’azione penale*”. Nel tempo si è discusso della possibilità di modificare questo principio, in particolare in ragione del fatto che esso, pur nato per evitare di fornire discrezionalità alla magistratura impegnata a perseguire i colpevoli, rischia di non svolgere questa funzione di garanzia allorché la quantità di azioni da promuovere è di gran lunga superiore alle materiali possibilità delle procure della Repubblica. Vi sono state proposte di introdurre un indirizzo parlamentare per individuare i reati da perseguire in via prioritaria, temperando così il principio costituzionale senza abbandonar-

¹⁴ Cfr. quanto già evidenziato nella nota 6 del Capitolo II.

¹⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 410 del 1993. Cfr. M. RUOTOLO, *Diritto dei detenuti e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2002.

lo. Il tema è oggi spesso posto, soprattutto alla luce delle statistiche giudiziarie che indicano una significativa quantità di processi conclusi in virtù della prescrizione.

Altra soluzione, in parte recentemente intrapresa dal legislatore, consiste nell'allungamento dei termini per la prescrizione dei reati sia attraverso meccanismi processuali (interruzione a seguito dell'esito di un primo grado di processo) che oggettivi (allungamento dei termini).

La soluzione dell'ampliamento dei termini della prescrizione presta il fianco a serie critiche costituzionali non solo perché rende il processo una normalità nell'esistenza del soggetto interessato, con tempi che supererebbero i già lunghissimi tempi dei processi a prescindere dalla maturazione della prescrizione; un allungamento dei termini processuali, infatti, confliggerebbe sia con l'art. 111 della Costituzione che con l'art. 6 della Cedu. Secondo la previsione costituzionale, infatti, modificata dalla legge costituzionale n. 2 del 1999, *“La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata”* e la Cedu prescrive il diritto ad un equo processo ossia che *“Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti”*. D'altronde, proprio sulla base dell'art. 6 Cedu, l'Italia negli ultimi decenni è stata più volte condannata in sede di Corte europea.

Nell'attuale organizzazione pubblica, il tema della repressione è stato ampiamente affiancato da quello della

prevenzione intesa in particolare come azioni di pianificazione e di controllo delle attività significative in tema di sicurezza. Dette metodologie forniscono utili strumenti per evitare che la sicurezza sia inficiata concretamente non permettendo all'evento dannoso di realizzarsi e dall'altro lato consentono un monitoraggio e una capacità di individuare (e gestire) i fenomeni rischiosi molto più penetrante.

Al tema della prevenzione è connessa, fin dal Regno d'Italia, l'attività della pubblica sicurezza. Nel momento storico attuale, però, il concetto di prevenzione ha assunto maglie più ampie e si è inserito nel più ampio processo di gestione del rischio da parte delle forme organizzate di azione umana.

È il caso, ad esempio, della recente disciplina di contrasto alla corruzione e all'illegalità amministrativa (c.d. "anticorruzione", legge n. 190 del 2012 e successivi d. lgs. di attuazione) che si fonda su una valutazione dei rischi e sul principio di trasparenza (d. lgs. n. 33 del 2013), oltre che sull'istituzione di una Autorità amministrativa indipendente dedicata (l'ANAC)¹⁶; è il caso anche della disciplina della *privacy* (Regolamento dell'Unione europea 2016/679) che prevede una *accountability* e la nomina di un garante della protezione dei dati (GDPR), ma similmente operano molteplici strumenti di pianificazione e controllo in materia di sicurezza (ad esempio, dei processi e dei luoghi).

¹⁶ Cfr. I. A. NICOTRA, *L'autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, Giappichelli, 2016 e M. NUNZIATA, a cura di, *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Roma, Carocci, 2017.

3. La sicurezza e il governo multilivello

Stante la indeterminatezza del concetto, l'allentamento della sovranità statale, intesa quale esclusività nel porre le norme giuridiche che sostanziano l'indipendenza dell'ordinamento giuridico verso l'esterno e la predominanza verso l'interno, rende sicurezza un tema multilivello ossia nel quale operano più ordinamenti giuridici distinti e tra loro gerarchizzati o organizzati per competenza.

L'analisi giuridica della sicurezza non attiene al solo livello statale nella misura in cui sia a livello sub-statale (Regioni ed enti locali) che a livello sovra-nazionale (Unione europea ed organizzazioni internazionali) sono adottati atti che hanno rilevanza in materia di sicurezza, sia di livello normativo che amministrativo.

Rispetto ad altre materie che sono governate su più livelli, la sicurezza ha una caratteristica peculiare nella misura in cui – dal punto di vista teorico – è fortemente connessa con il concetto di sovranità statale (intesa prevalenza e indipendenza dell'ordinamento giuridico); costituendo un fine perseguibile con mezzi diversi inoltre la sicurezza ha un elevato tasso di politicità delle misure scelte; un carattere, questo, reso ancora più stringente dal fatto che la concreta applicazione delle misure di sicurezza hanno (nella maggior parte dei casi) impatto limitativo sui diritti.

Infine, i diversi livelli di governo sono tenuti a costruire forme di collaborazione per evitare che le scelte compiute da ciascuno di essi non siano compatibili e, ancor più gravemente, producano nocimento alle stesse politiche per la sicurezza assunte dagli altri.

4. La sicurezza nell'Unione europea

Come prevede il preambolo del Trattato sull'Unione europea (TUE), l'obiettivo che gli Stati membri perseguono attraverso le istituzioni europee non è solo quello di una sicurezza comune verso l'esterno (anche in vista della progressiva costruzione di una difesa comune) ma anche di "agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei loro popoli, con l'istituzione di uno spazio di libertà, *sicurezza* e giustizia"¹⁷. Uno spazio comune, quello europeo, dove la libertà e la giustizia convivono con la sicurezza degli europei. Ai sensi dell'art. 3 del TUE, dunque, l'Unione non solo "*si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli*" ma altresì "offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, *sicurezza* e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima"¹⁸.

Queste previsioni, però, non comportano che l'Unione europea abbia acquisito, sottraendola agli Stati, ogni competenza in materia di sicurezza; anzi, come precisa lo stesso TUE, l'Unione rispetta "*le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia*

¹⁷ E. CHITI, B.G. MATTARELLA, *La sicurezza europea*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 2 del 2008.

¹⁸ Si ricordino anche iniziative organizzative tese a costruire una omogeneità di strumenti di gestione del soccorso come il numero telefonico unico europeo di sicurezza (112) (91/396/CEE: Decisione del Consiglio, del 29 luglio 1991, sull'introduzione di un numero unico europeo per chiamate di emergenza) e il mandato negoziale al rafforzamento della cooperazione in materia di protezione civile.

dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro" (art. 4, comma 2).

Va comunque detto che l'Unione (attraverso in particolare l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza) persegue anche politiche tese a garantire la sicurezza dell'Unione in una dimensione internazionale di relazioni con gli altri Stati e, così facendo, non può non interessare comunque indirettamente le singole politiche nazionali anche se, come per l'appunto recita il TUE, si tratta di uno spazio di intervento riservato esclusivamente allo Stato membro per quanto attiene all'ordine pubblico e alla sicurezza¹⁹.

Ancor più rilevante quanto prevede il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al cui art. 67 si precisa per l'appunto che *"l'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali"*.

Si tratta della base normativa per lo svolgimento di una serie di specifiche attività da parte dell'Unione, ma è sempre precisato che ciò *"non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna"* (art. 72).

¹⁹ Il Titolo V del TUE è per l'appunto dedicato a *"Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune"* (artt. 21-46).

Le previsioni in questione rappresentano plasticamente la tensione tra esigenze di sicurezza e di rispetto della sovranità degli Stati su di un tema delicato che al tempo stesso è da un lato il simbolo della sovranità statale (il monopolio dell'uso legittimo della forza), dall'altro rappresenta innegabilmente un problema di natura sovranazionale e, quindi, anche di dimensione europea.

L'Unione, dunque, svolge attività normativa in ordine al tema della sicurezza allorché, ad esempio, al fine di perseguire la *“prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse”* definisce *“un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali”* (art. 75) e sempre all'Unione spetta definire politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, nonché svolgere cooperazione di polizia che *“associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini”* (art. 87). Detta attività di cooperazione si sostanzia in azioni specifiche di volta in volta implementate dalle decisioni assunte²⁰.

Da segnalare, infine, la struttura Europol che *“ha il*

²⁰ *“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure riguardanti: a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni; b) un sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale, alle attrezzature e alla ricerca in campo criminologico; c) le tecniche investigative comuni ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata”*.

compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione" (art. 88 TFUE)²¹.

Come ha notato la dottrina più attenta, le nuove amministrazioni europee che si dedicano alla sicurezza “non sostituiscono le amministrazioni nazionali, ma si affiancano ad esse”; “tanto l'amministrazione di polizia quanto quella militare si presentano come «sistemi comuni», reti amministrative settoriali delle quali fanno parte le amministrazioni degli Stati membri e le amministrazioni europee di nuova istituzione, a loro volta com-

²¹ “Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol. Tali compiti possono comprendere: a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse, in particolare dalle autorità degli Stati membri o di paesi o organismi terzi; b) il coordinamento, l'organizzazione e lo svolgimento di indagini e di azioni operative, condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni, eventualmente in collegamento con Eurojust. Tali regolamenti fissano inoltre le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali. 3. Qualsiasi azione operativa di Europol deve essere condotta in collegamento e d'intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio. L'applicazione di misure coercitive è di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali”. Secondo l'art. 89, inoltre, “il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le condizioni e i limiti entro i quali le autorità competenti degli Stati membri di cui agli articoli 82 e 87 possono operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e d'intesa con le autorità di quest'ultimo. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo”.

poste al proprio interno in modo tale da dare voce alle amministrazioni nazionali”²².

5. *Gli organi statali della sicurezza*

Il nostro ordinamento giuridico, stante la forte tradizione centralista affermatasi anche a seguito della difficile unificazione, anche alla luce di quanto vedremo nel paragrafo successivo, ha di fatto monopolizzato il tema della sicurezza della Repubblica.

Nello Stato la sicurezza è organizzata in modo articolato e non è possibile, salvo il ruolo del Prefetto e del Ministro dell’interno, risolvere la sua organizzazione in un’unica struttura amministrativa. Questo principio vale innanzitutto per le forze di polizia che sono articolate su più soggetti e anche su più livelli.

Nella Costituzione sono citate l’“autorità di pubblica sicurezza”, la “polizia giudiziaria” e la “polizia locale” e vi è inoltre un riferimento (all’art. 52 Cost.) alle “forze armate”.

Prima di tutto occorre distinguere i concetti di “polizia di sicurezza”, “polizia amministrativa” e “polizia giudiziaria”. La prima è quella alla quale spetta, secondo la lettura dottrina, innanzitutto un compito di prevenzione “tendente ad impedire il compimento di atti contrastanti con l’ordinamento giuridico [...] oppure co-

²² E. CHITI, *Assetti nazionali ed europei delle forme di polizia e militari*, in *Riv. Dir. Amm.*, 2016, p. 521; purtroppo appare condivisibile la conseguenza, che l’A. ricava da questo dato, per cui “la struttura, dunque, risponde alla logica del transnazionalismo, piuttosto che a quella del federalismo o del sovranazionalismo” (p. 521).

munque in grado di infrangere l'ordinata e sicura convivenza civile"²³.

Fino a pochi anni fa era pacifico in dottrina tenere distinto il ruolo delle forze armate assegnando a queste ultime il compito della difesa dello Stato e non compiti di sicurezza. Negli ultimi anni, però, questa distinzione è stata sottoposta a rivisitazione dal momento che alle forze armate sono stati (in molti paesi europei) assegnati compiti tipici di ordine pubblico connessi, ad esempio per l'Italia, alla sorveglianza di obiettivi sensibili. Si assiste, come ha segnalato la dottrina, ad un "avvicinamento" funzionale delle amministrazioni di polizia e militare: "all'amministrazione militare, però, viene richiesto di concorrere, seppure in via sussidiaria e quando ricorrano comprovate ragioni di gravità e urgenza, all'esercizio della funzione attribuita all'amministrazione di polizia" soprattutto in ragione dell'emergenza terroristica²⁴.

Quanto al Prefetto, presente in tutte le articolazioni provinciali della Repubblica (inclusa Aosta dove, come noto, non esiste una Provincia ma unicamente la Regione ad autonomia speciale), la sua storia istituzionale coincide con quella della sovranità statale: il potere pubblico, infatti, utilizzava propri rappresentanti (sul più recente modello francese moderno, ma forme simili esistevano anche nell'articolazione romana dell'impero e dei regni medievali) per radicare la propria presenza sul territorio anche alla luce delle difficili condizioni logistiche e comunicative non paragonabili a quelle attuali. Lo stesso processo di unificazione italiana fu aiutato dall'azione

²³ C. MEOLI, *Ordine e sicurezza pubblica*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, Roma, Il Sole 24 ore, 2007, p. 454.

²⁴ E. CHITI, *op. cit.*, p. 517.

dei Prefetti che, stabilendosi nei territori annessi al Regno (poi divenuto Regno d'Italia), costruirono una presenza decisiva di radicamento statale.

I Prefetti conservano una molteplicità di funzioni che si sono nel tempo stratificate aggiungendo alle tradizionali “funzioni civili” e di sicurezza una serie di attività che si concretizzano in controllo, prevenzione, giudizio ma anche amministrazione diretta²⁵.

Come da ultimo previsto dal d.lgs. n. 300 del 1999 (primo tentativo di una vera e complessiva riforma dell'istituto prefettizio nell'epoca repubblicana), la Prefettura (che è formalmente denominata Prefettura-Ufficio territoriale del Governo) “*assicura l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali*” (art. 1, comma 2). A tal fine il

²⁵ Come sottolineano M. VALENTINI e L. FALCO, nell'ambito delle differenze territoriali, in particolare tra Città e periferie, nei “territori di frontiera” “la crescente povertà, materiale e culturale, comporta [...] un progressivo allontanamento dall'idea di Stato, favorendo la tendenza a un progressivo isolamento e a una forte contrapposizione alle Istituzioni, percepite come lontane e ostili. I prefetti sono chiamati a colmare questo gap e ad assicurare la presenza dello Stato, in particolare in quei territori più difficili. Proprio per questo il legislatore, consapevole dell'impossibilità di prevedere in via normativa le modalità di intervento, ha lasciato indefinite le competenze assegnate ai prefetti, confidando nello spirito d'iniziativa dei singoli per la concreta realizzazione degli interventi di ricomposizione sociale e di sostegno alle aree più disagiate del Paese. (*Dialogo sul futuro del Ministero dell'Interno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 95); sul ruolo istituzionale del prefetto, C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016; cfr. inoltre C. MEOLI, *Il prefetto nell'ordinamento italiano*, Firenze, 1984 e ID, *Prefetto*, in *Dig. pubbl.*, XI, Torino, Utet, 1996, 392 ss.. Si rinvia inoltre all'opera di G. TOSATTI, *Storia del Ministero dell'interno*, Bologna, Il Mulino, 2009 e a C. MEOLI, *Il Ministero dell'interno: ordinamento e attribuzioni*, Roma, NIS, 1986.

Prefetto presiede un organo (spesso di ridotta utilità concreta in particolare se composto da molti soggetti) che raccoglie tutti i responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato operanti su quel territorio provinciale: si tratta della Conferenza provinciale permanente alla quale si affianca, per il Prefetto di Capoluogo di Regione, la Conferenza permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche statali organizzate su base regionale.

Come è facile comprendere, detta attività prefettizia di coordinamento può essere in teoria declinata con strumenti concreti molto differenti tra loro²⁶: può, ad esempio, limitarsi ad operare con spunti di mera persuasione istituzionale e sensibilizzazione amministrativa ovvero può intervenire con strumenti formali che – in *extrema ratio* – potrebbero portare alla richiesta di adozione di atti (ciò, ad esempio, accade quando occorra “*evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza*”) entro termini precisi, decorsi i quali il Prefetto può sostituirsi all’amministrazione competente.

Come prevede il regolamento attuativo delle norme citate²⁷, la Conferenza permanente può articolarsi per materie ossia raggruppando le competenze interessate: amministrazione d’ordine, sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture e servizi alla persona e alla comunità.

Nel 2012, nell’ambito di una rivisitazione complessi-

²⁶ Del coordinamento quale “momento qualificante le funzioni prefettizie” parla C. MEOLI, *Il prefetto nell’amministrazione della pubblica sicurezza*, in *Riv. di Pol.*, 1992, p. 644.

²⁷ D.P.R. 3 aprile 2006 n. 180, Regolamento recante disposizioni in materia di Prefetture-Uffici territoriali del Governo, in attuazione dell’art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni.

va dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica in chiave di riduzione della spesa, il decreto-legge n. 95 (convertito nella legge n. 135) ha provato a rafforzare questo ruolo delle prefetture prevedendo espressamente che fossero gli organi con *“le funzioni di rappresentanza unitario dello Stato sul territorio”* (art. 10). A tal fine era stata conferita una delega al Governo per disciplinare, con decreti delegati, le prefetture anche per ridurre il numero (una razionalizzazione che si muoveva in parallelo con quella delle Province)²⁸ pur con criteri che tenessero in considerazione una serie di elementi quali, in particolare, le “caratteristiche del territorio”, la criminalità, gli insediamenti produttivi, le dinamiche socio-economiche ed i fenomeni migratori.

Per quanto riguarda il rapporto tra le prefetture e gli altri uffici statali a base provinciale, il tentativo di riforma del 2015 (legge n. 124) si spingeva oltre quanto previsto nel 1999 prevedendo anche un eventuale potere sostitutivo che rafforzasse il ruolo del Prefetto quale titolare di *“funzioni di direzione e coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'ufficio territoriale dello Stato”* alla luce del fatto che si sarebbe disposta con i decreti attuativi la *“confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato”*.

Un riferimento espresso era previsto anche all'ordine pubblico e alla sicurezza (in senso stretto) visto che le previsioni statali prevedevano anche l'individuazione delle competenze della Prefettura in questi settori, fermo restando quanto disposto dalla

²⁸ Sulla vicenda delle Province in Italia cfr. F. FABRIZZI, *La Provincia*, Napoli, Jovene, 2012 e A. STERPA, a cura di, *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014.

legge n. 121 del 1981, vero testo di riferimento per il quadro delle competenze.

Come è facile dedurre dalle norme, dunque, la spinta ad un rafforzamento del ruolo delle prefetture era teso a renderle un riferimento dello Stato in senso ampio più che del Governo in senso stretto, al fine di razionalizzare la pubblica amministrazione statale. La delega prevista dalla legge Madia del 2015 non è stata esercitata (è scaduta nel febbraio 2017), lasciando così inalterato il quadro normativo.

Le previsioni che abbiamo rapidamente esaminato si sono innestate, come dicevamo, su un complesso di prescrizioni che disciplinano le prefetture che trovano il principale testo nella legge n. 121 del 1981 recante “*Nuovo ordinamento dell’Amministrazione della pubblica sicurezza*” che, come noto, assegna al Ministro dell’interno la responsabilità della tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica quale autorità nazionale di pubblica sicurezza; il Ministro è titolare dell’alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia ed adotta i provvedimenti per la tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica avvalendosi dell’Amministrazione della pubblica sicurezza.

In questo ambito, la medesima legge prevede che il Prefetto sia Autorità provinciale di pubblica sicurezza titolare della responsabilità generale dell’ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovrintende all’attuazione delle direttive emanate in materia ed assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure necessarie. Ad esso riferiscono sia il Questore che i comandanti provinciali dell’Arma dei Carabinieri che della Guardia

di Finanza. Per quanto riguarda il Questore²⁹, invece, ad esso spetta la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione; si tratta dunque di uno dei tre vertici di azione operativa sul territorio che sono connessi all'attività del Prefetto. Si tratta di una delle forze di polizia della Repubblica.

A livello nazionale coordinato dal Ministro e a livello provinciale coordinato dal Prefetto operano i Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica quali organi ausiliari di consulenza del Ministro e del Prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità di pubblica sicurezza.

Allargando l'analisi all'intero esecutivo, va ricordato che presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri opera il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) come disciplinato dalla legge n. 133 del 2012. Il Dipartimento coordina i due servizi informativi ossia quello dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e quello dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI).

Mentre nella dinamica del Ministero degli interni gli aspetti "governativi" sono preminenti, per i servizi di informazione è previsto anche un ruolo del Parlamento che, in particolare, opera attraverso il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) ossia una commissione bicamerale composta da 5 deputati e da 5 senatori e presieduta da un esponente dei gruppi politici di opposizione.

Per quanto riguarda la sicurezza nazionale, il coinvolgimento di tutte le forze politiche assume un ruolo chiave per evitare rischi di accentramento di potere in

²⁹ Cfr. C. MEOLI, *Questore*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1987.

materia. Tanto che a livello nazionale opera anche il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa presieduto dal Presidente della Repubblica, come previsto dall'art. 87 della Costituzione, in qualità di soggetto che detiene il comando delle forze armate.

6. Le iniziative regionali ai confini della sicurezza

Abbiamo già visto come proprio il contenzioso tra Stato e Regioni (cap. II) abbia contribuito a definire la materia della sicurezza di cui è titolare in via esclusiva lo Stato, non riconoscendo la Costituzione un significativo spazio di azione alle Regioni. Questo non vuol dire che l'azione normativa e amministrativa regionale non sia interessante da analizzare per ricostruire la dimensione costituzionale della sicurezza.

In primo luogo va ricordato che nelle Regioni a Statuto speciale è riconosciuta una funzione delle autonomie territoriali in materia; lo Statuto siciliano e quello della Valle d'Aosta prevedono un ruolo del Presidente della Regione che è chiamato a mantenere l'ordine pubblico avvalendosi della Polizia di Stato (la Valle d'Aosta anche attraverso la polizia locale), fatta salva la possibilità per il Governo di assumere, su proposta regionale o di propria iniziativa, la direzione dei servizi di pubblica sicurezza³⁰; degne di menzione

³⁰ Secondo l'art. 31, St. Sic. "1. Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente della Regione a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale. Il Presidente della Regione può chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato. / 2. Tuttavia il Governo dello Stato potrà assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, a richiesta del Governo regionale congiuntamente al Presidente dell'Assemblea e, in casi eccezionali, di propria iniziativa, quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza. / 3. Il Presidente ha anche il diritto di

anche le competenze del Presidente di ciascuna delle Province autonome di Trento e Bolzano (come previsto dall'art. 20 dello Statuto regionale)³¹ all'interno della Regione Trentino Alto Adige³² dove sono previsti i Commissari del Governo (su base provinciale) quali figure che – ferme restando le

proporre, con richiesta motivata al Governo centrale, la rimozione o il trasferimento fuori dell'Isola dei funzionari di polizia. / 4. Il Governo regionale può organizzare corpi speciali di polizia amministrativa per la tutela di particolari servizi ed interessi”; secondo l'art. 44 St. V. d'A., “Il Presidente della Regione per delegazione del Governo della Repubblica provvede al mantenimento dell'ordine pubblico, secondo le disposizioni del Governo, verso il quale è responsabile, mediante reparti di polizia dello Stato e di polizia locale. In casi eccezionali, quando la sicurezza dello Stato lo richieda, il Governo assume direttamente la tutela dell'ordine pubblico. / Egli dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo, verso il quale è responsabile. / Interviene alle sedute del Consiglio dei ministri, quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione”.

³¹ “I Presidenti delle Province esercitano le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza, previste dalle leggi vigenti, in materia di industrie pericolose, di mestieri rumorosi ed incomodi, esercizi pubblici, agenzie, tipografie, mestieri girovaghi, operai e domestici, di malati di mente, intossicati e mendicanti, di minori di anni diciotto. / Ai fini dell'esercizio delle predette attribuzioni i Presidenti delle Province si avvalgono anche degli organi di polizia statale, ovvero della polizia locale, urbana e rurale. / Le altre attribuzioni che le leggi di pubblica sicurezza vigenti devolvono al prefetto sono affidate ai questori. / Restano ferme le attribuzioni devolute ai sindaci, quali ufficiali di pubblica sicurezza o ai funzionari di pubblica sicurezza distaccati”.

³² L'art. 9 dello Statuto regionale assegna alle Province la competenza legislativa in materia di “esercizi pubblici, fermi restando i requisiti soggettivi richiesti dalle leggi dello Stato per ottenere le licenze, i poteri di vigilanza dello Stato, ai fini della pubblica sicurezza, la facoltà del Ministero dell'interno di annullare d'ufficio, ai sensi della legislazione statale, i provvedimenti adottati nella materia, anche se definitivi. La disciplina dei ricorsi ordinari avverso i provvedimenti stessi è attuata nell'ambito dell'autonomia provinciale”.

competenze del Ministero dell'interno – provvedono “*al mantenimento dell'ordine pubblico, del quale risponde verso il Ministro per l'Interno*” potendo “*avvalersi degli organi e delle forze di polizia dello Stato, richiedere l'impiego delle altre forze armate ai termini delle vigenti leggi e adottare i provvedimenti previsti nell'art. 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*” (artt. 87 e 88 St.). La maggiore autonomia del Trentino Alto Adige si evince anche dalle previsioni secondo le quali “*i provvedimenti dell'autorità statale adottati per motivi di ordine pubblico, che incidono, sospendono o comunque limitano l'efficacia di autorizzazioni dei Presidenti delle Province in materia di polizia o di altri provvedimenti di competenza della Provincia, sono emanati sentito il Presidente della Provincia competente, il quale deve esprimere il parere nel termine indicato nella richiesta*” (art. 21 St.).

Meno rilevanti i riferimenti all'ordine pubblico e alla sicurezza contenuti negli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria nella misura in cui non si tratta di fonti di rango costituzionale (come sono quelli speciali) e, anzi, hanno un contenuto che, quando relativo proprio a principi, valori e diritti, assume – per espressa decisione della Corte costituzionale³³ – un valore unicamente culturale³⁴.

³³ Si tratta delle sentt. n. 372, 378 e 379 del 2004; “alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto [...]. D'altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in

Se infatti è vero che la giurisprudenza costituzionale sulla lettera h) dell'art. 117, comma 2, Cost. ha spento

armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione" (sentenza n. 196 del 2003). Se dunque si accolgono le premesse già formulate sul carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo, ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa" (sent. n. 372/2004).

³⁴ L'art. 2 dello Statuto della Regione Lombardia prevede che sia compito della Regione "*n) promuove le iniziative necessarie a rendere effettivo il diritto alla sicurezza dei cittadini*", similmente a quanto contenuto nell'art. 6 dello Statuto della Regione Veneto ("*promuove le iniziative necessarie per rendere effettivo il diritto alla sicurezza dei cittadini, perseguendo il rispetto della legalità e contrastando ogni forma di degrado urbano e sociale*"); diversamente, lo Statuto della Regione Piemonte declina il termine in senso sociale (l'art. 5 prevede che la Regione "*tutela i consumatori, incentiva il risparmio e gli investimenti, sostiene lo sviluppo delle attività economiche, garantisce la sicurezza sociale e salvaguarda la salute e la sicurezza alimentare*", art. 5), così come similmente quello dell'Emilia Romagna (art. 6); ampi, invece, i riferimenti alla sicurezza del lavoro e dei prodotti alimentari negli Statuti di molte Regioni, trattandosi di materia di legislazione concorrente ex art. 117, comma terzo, Cost.; lo Statuto della Regione Marche, oltre a detti riferimenti, ne contiene anche uno relativo alla sicurezza come limite all'esercizio dell'iniziativa economica sul modello dell'art. 41 Cost. (art. 4) similmente a quanto previsto nella Regione Lazio (art. 8), la quale però dedica una previsione anche alla sicurezza intesa come ordine pubblico nella misura in cui all'art. 7 prevede che "*la Regione, al fine di garantire nel rispetto delle proprie competenze lo sviluppo di una convivenza civile e ordinata, collabora con lo Stato e con le autonomie locali per la realizzazione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nel proprio territorio*". Di "*salute e [...] sicurezza nei luoghi di vita e di lavoro*" parla invece lo Statuto della Regione Abruzzo (art. 7). L'art. 3 dello Statuto della Regione Puglia (nel quale sono presenti riferimenti anche alla sicurezza sociale e del lavoro) si puntualizza che "*la Regione Puglia favorisce l'autogoverno dei suoi abitanti e ne persegue il benessere e la sicurezza ispirandosi ai principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Costituzione italiana*".

l'entusiasmo sulle possibili incursioni legislative regionali in materia di sicurezza, ci si chiede se altre strade costituzionali possano portare i legislatori regionali ad incrementare le misure del potere pubblico in materia di sicurezza³⁵.

D'altronde, come noto, lo Stato ha la competenza a definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, di cui alla lettera m) dell'art. 117, comma 2, della Costituzione. Ciò vorrebbe dire che le Regioni possano integrare detti livelli per aumentare il grado di soddisfazione dei diritti nel territorio regionale grazie alla potestà legislativa regionale e alle risorse eventualmente necessarie rinvenibili nella finanza regionale? Inoltre, come abbiamo visto, proprio la sicurezza costituisce terreno espresso di forme di cooperazione tra Stato e Regioni: l'art. 118 della Costituzione, dopo aver chiarito che Stato e Regioni, nelle rispettive materie di competenza legislativa, conferiscono le funzioni amministrative a Comuni, Città metropolitane e Province, precisa che *“la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117”* (comma 3)³⁶.

³⁵ Le iniziative regionali potrebbero essere anche tese a contrastare le misure statali come già accaduto in passato e come si profila oggi alla luce dell'intenzione di alcune Regioni di ricorrere alla Corte costituzionale ex art. 127 Cost. con riferimento alle norme previste dalla legge n. 132 del 2018 di conversione del decreto-legge n. 113.

³⁶ Come ha precisato la Corte costituzionale, “l'art. 118, terzo comma, Cost. prevede una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117 (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza), ma non implica che

Infine, l'art. 120, come già detto, prevede che i poteri sostitutivi del Governo sugli enti territoriali autonomi riguardi anche la sicurezza. Un certo ruolo indiretto sulla sicurezza sembrerebbe ricavabile per le Regioni nella misura in cui il potere sostitutivo del Governo si attua proprio *“pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”*; ma detta espressione va letta nel senso di consentire allo Stato di intervenire al posto delle Regioni e degli enti locali nell'esercizio del potere pubblico limitatamente al raggiungimento dell'obiettivo su tutte le materie di cui sono competenti e non su una implicita *“materia sicurezza”*.

Non di molto più interessante quanto previsto dall'art. 116 della Costituzione, la cui attuazione è in corso negli ultimi anni, ma senza ancora atti formali definitivamente adottati. La questione principale riguarda la qualità delle competenze ulteriori che lo Stato potrebbe riconoscere alle Regioni che ne facciano richiesta (ad oggi Lombardia, Veneto e Emilia Romagna; le prime due hanno anche svolto un referendum consultivo nel 2017 che ha sostenuto le richieste): legislativa, regolamentare o meramente amministrativa? L'art. 116, in ogni modo, prevede che *“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei com-*

qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso” (Corte cost., sent. n. 226 del 2010).

ponenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata". Facile intuire che il tema sicurezza non compare tra quelli potenzialmente oggetto dell'ampliamento dell'autonomia regionale.

Quello che invece certamente è da considerare è la competenza legislativa regionale in materia di polizia locale. La Costituzione, fin dal testo originario, assegnava alle Regioni la competenza legislativa concorrente con riguardo a "polizia locale urbana e rurale" (art. 117 originario) tant'è che essa fu oggetto di disciplina sia negli anni 70 all'atto dell'avvio dell'esperienza regionale, sia nel corso del "secondo decentramento" alla fine degli anni 90 ad opera delle c.d. "leggi Bassanini". Dopo la riforma costituzionale del 2001, la materia è transitata nella competenza esclusiva del legislatore regionale³⁷, pur vincolato dalle norme statali³⁸ inerenti sia il ruolo della polizia amministrativa che quello della polizia giudiziaria³⁹ e stradale, tant'è che di recente il decreto-legge n.

³⁷ Come ha precisato la Corte costituzionale nella sentenza n. 167 del 2010, "a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, è riconosciuta alle regioni a statuto ordinario potestà legislativa residuale in ordine alla polizia amministrativa locale (art. 117, comma 2, lettera h), Cost.)"; ciò vale, *ex art.* 10 della legge cost. n. 3 del 2001, anche per le Regioni a Statuto speciale se dotate di minore competenza legislativa dai rispettivi Statuti.

³⁸ Cfr. Corte cost. sentt. n. 167 del 2010 e n. 35 del 2011. Si rinvia inoltre alle norme statali in vigore e in particolare alla legge statale n. 65 del 1986 oggetto delle riflessioni del Giudice delle leggi, che stabilisce che gli addetti al servizio di polizia municipale collaborano, "nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello Stato, previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità" e qualifica come "ausiliarie" le funzioni di pubblica sicurezza esercitate dalla polizia locale (art. 5, comma 1, lettera c).

³⁹ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 35 del 2011 che conferma la

113/2018 convertito nella legge n. 132 dello stesso anno ha innovato alcune previsioni in materia di dotazione di armi⁴⁰.

Certo è che la Corte costituzionale ha precisato - al netto della giurisprudenza esaminata nel Capitolo II - che "Regioni e Province autonome non sono titolari di competenza propria nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, nella materia cioè relativa sia alla prevenzione dei reati, sia al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 237 e n. 222 del 2006), inteso quest'ultimo,

preclusione al legislatore regionale di disciplinare la polizia giudiziaria ("Questa Corte ha già affermato in più occasioni che, «quanto alla polizia giudiziaria che, a norma dell'art. 55 del codice di procedura penale, opera, di propria iniziativa e per disposizione o delega dell'Autorità giudiziaria, ai fini dell'applicazione della legge penale, l'esclusione della competenza regionale risulta dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale disposta dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione» (sentenza n. 313 del 2003; nello stesso senso, sentenza n. 167 del 2010). D'altro canto, il vigente codice di procedura penale ha configurato la polizia giudiziaria come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero). Ne consegue che va ritenuta costituzionalmente illegittima una norma regionale che - al pari di quella oggi impugnata - provveda ad attribuire al personale della polizia locale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, trattandosi di compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale (sentenze n. 167 del 2010 e n. 313 del 2003 cit.); nonchè .

⁴⁰ Oltre la sperimentazione di armi ad impulsi elettrici (art. 19) si prevede che *"gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali è conferita la qualifica di agente di pubblica sicurezza possono portare, senza licenza, le armi di cui possono essere dotati in relazione al tipo di servizio nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti, nonché nei casi di operazioni esterne di polizia, d'iniziativa dei singoli durante il servizio, anche al di fuori del territorio dell'ente di appartenenza esclusivamente in caso di necessità dovuto alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza"* (art. 19-ter).

in senso stretto, quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sentenza n. 290 del 2001). Rientrano, invece, fra i compiti di polizia amministrativa, di competenza regionale (sentenza n. 196 del 2009), le «misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze [...] delle Regioni e degli enti locali, purché non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica» (sentenza n. 290 del 2001)” (sent. n. 167/2010).

Come abbiamo visto all'inizio di questo saggio, il termine sicurezza è stato da alcuni esteso nel suo impiego alla “sicurezza sociale” ossia alla condizione più ampia di serenità che gli individui acquisirebbero a seguito del sostegno pubblico attraverso prestazioni sociali in particolare garantire dai diritti sociali presenti in Costituzione. D'altronde l'espressione “disagio sociale” è fortemente connessa nella legislazione al tema della sicurezza⁴¹ (cfr. quanto già esaminato nel Cap. I, par. II).

Un legame, questo, che come abbiamo detto non convince nella ricostruzione – più condivisibile – di un concetto minimo e liberale di sicurezza.

Significative, sulla questione, le parole della Corte costituzione che ha precisato come “nella sua genericità,

⁴¹ Il riferimento è all'art. 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) secondo il quale “I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale”.

la formula «disagio sociale» si presta, dunque, ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali». Per reiterata affermazione di questa Corte, tale materia – appartenente alla competenza legislativa regionale residuale (tra le ultime, sentenze n. 121 e n. 10 del 2010) – individua, infatti, il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario (*ex plurimis*, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; n. 50 del 2008; n. 287 del 2004)” (sent. n. 226 del 2010).

Da segnalare, infine, la vicenda delle leggi nelle Regioni Veneto e Liguria tese a garantire il gratuito patrocinio ai soggetti che si trovassero a subire l'esercizio dell'azione penale perché imputati a seguito di comportamenti ritenuti *contra legem* in specifiche situazioni.

Ricordiamo che l'art. 24, commi 2 e 3, Cost. prevede che “*la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento*” e “*sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione*”.

Secondo quanto previsto dalla legge n. 7 del 2016, “*la Regione del Veneto al fine di dare sostegno ai cittadini residenti nel territorio veneto da almeno quindici anni colpiti da criminalità, istituisce un apposito fondo regionale denominato “Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla crimi-*

nalità” (art. 12, comma 1); detto fondo “*è destinato ad assicurare il patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo per aver tentato di difendere se stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di un’offesa ingiusta*” (comma 2 del medesimo articolo).

Similmente, l’art. 1, comma 1, della legge n. 11 del 2016 della Regione Liguria “*prevede il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell’esimente della legittima difesa*” ed è stabilito che tale previsione “*si applica ai cittadini nei cui confronti l’azione penale è esercitata a decorrere dall’entrata in vigore della presente legge*”.

La Corte costituzionale, con le sentenze n. 81 e n. 172 del 2017 ha dichiarato incostituzionali le scelte regionali per una serie di ragioni; in primo luogo perché la difesa in giudizio ricade nella materia “ordinamento penale” – quindi di competenza del legislatore statale (così la sent. n. 81) – ma anche perché “attraverso regole che incidono sul patrocinio nel processo penale, la norma risulta [...] funzionalmente servente rispetto a scelte in merito di sicurezza, per le quali le Regioni non hanno competenza” (sent. n. 172); come quindi chiarito dalla Corte, non si tratta unicamente di un problema di competenza legislativa statale violata, ma anche di “effetto potenzialmente criminogeno generante insicurezza” delle scelte normative regionali (sent. n. 172).

7. La “sicurezza urbana”

Una dimensione del tutto nuova, in termini sociali e giuridici, è stata assunta negli ultimi anni dalla “sicurezza urbana” ossia dalle misure adottate per rendere più incisiva la capacità di prevenzione e controllo dei fenomeni alla base dei rischi sociali all’interno delle città⁴²; si tratta di un fenomeno mondiale, stante l’accentramento della popolazione nei centri urbani e, in particolare, dei grandi centri urbani fino alle c.d. “metropoli” o “città globali”; l’urbanismo, del quale si potrebbe immaginare anche una attuale inversione di tendenza in alcune aree del mondo, ha portato oggi la metà della popolazione mondiale a vivere nelle città, ma non è detto che la dematerializzazione del lavoro possa portare ad una nuova deurbanizzazione.

La città, d’altronde, rappresenta il luogo dove le conflittualità sociali e i rischi umani assumono una veste più

⁴² Una definizione del concetto di “sicurezza urbana” è rinvenibile nella giurisprudenza costituzionale; ai sensi dell’art. 1 del decreto ministeriale 5 agosto 2008, la nozione di «sicurezza urbana» identifica *“un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell’ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”*.

Nella sentenza n. 196 del 2009, la Corte costituzionale ha puntualizzato (confermandolo nella sentenza n. 226/10) “che – nonostante l’apparente ampiezza della definizione ora riprodotta – il decreto ministeriale in questione abbia comunque ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati”. Si tratta di una lettura che non può che restare identica per le norme sulle c.d. “ronde” e confermare dunque un concetto di “sicurezza urbana” “evocativa della sola attività di prevenzione e repressione dei reati” come confermato nella sent. n. 226/10.

forte, sia per le banali ragioni derivanti dalla concentrazione di essere umani e di moltiplicazione delle ragioni di contatto, sia perché le relazioni umane avvengono tra soggetti spesso diversi tra loro per ragioni culturali e sociali. Si pensi alla vicenda delle c.d. “ronde” ossia alle attività poste in essere da privati cittadini associati di presenza sul territorio che furono oggetto di interventi normativi tra il 2008 e il 2009. Quelle norme furono sottoposte a verifica di compatibilità con la Costituzione con particolare riguardo alle previsioni statali che disciplinavano le forme di collaborazione per i Sindaci di gruppi di osservatori privati volontari per il controllo del territorio (art. 3, comma 40, della legge n. 94 del 2009)⁴³. A tal proposito la Corte costituzionale (sent. n. 226 del 2010) ha chiarito che il problema nodale posto dalle questioni di costituzionalità costituzionale “attiene alla valenza delle formule «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale» [...] a fini di identificazione dell’oggetto delle attività cui le associazioni di volontari sono chiamate [...]. In particolare, si tratta di stabilire se dette formule individuino o meno ambiti d’intervento inquadrabili nella materia «ordine pubblico e sicurezza», demandata alla legislazione esclusiva statale dall’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.: materia che – in contrapposizione alla «polizia amministrativa locale», da essa espressamente esclusa – deve essere intesa, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in termini restrittivi, ossia come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati e alla tutela dei

⁴³ “I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale”.

primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunità nazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 129 del 2009; n. 237 e n. 222 del 2006; n. 383 e n. 95 del 2005; n. 428 del 2004)"; tant'è che la Corte costituzionale ha annullato le norme legislative statali proprio con riguardo all'espressione "ovvero situazioni di disagio sociale" contenute nell'art. 3, comma 40, della legge n. 94 del 2009.

In Italia il tema della "sicurezza urbana" comunque non è di facile declinazione visto che il tessuto locale italiano è molto frammentato (poco meno di 8.000 comuni) e anche se in fase di razionalizzazione a seguito delle misure normative che facilitano l'aggregazione di Comuni, nel nostro Paese solamente dieci città superano i 300.000 abitanti e di queste solamente due superano il milione (Milano con 1,3 e Roma con 2,8, ben lontane Napoli con 960.000 abitanti e Torino con 880.000). Inoltre, se si considerano i Comuni italiani, circa 5.500 (circa il 70%) hanno meno di 5.000 abitanti (addirittura il 44% ha meno di 2.000 abitanti)⁴⁴.

L'attenzione del diritto alla regolazione dei rapporti locali in chiave sicurezza non è recente, pur trattandosi di previsioni di non sempre facile catalogazione giuridica sulla base di un concetto "plurale" e articolato quale quello della sicurezza. Per quanto riguarda la "sicurezza urbana" si tratta di una "esperienza caratterizzata da profili riconducibili alla nozione tradizionale di sicurezza pubblica e da profili propri dell'intervento dei poteri locali" ossia una "realtà che non può essere esaustivamente definita se non dal concorso di funzioni statali e funzioni non statali"⁴⁵.

⁴⁴ Dati Istat 2018.

⁴⁵ Così A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e*

Va ricordato che il d. lgs. n. 267 del 2000 prevede una serie di disposizioni che di recente sono state ampliate⁴⁶.

In particolare, il TUEL contiene lo strumento delle ordinanze sindacali (ex art. 54) secondo il cui comma 4 *“il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione”*.

La Corte Costituzionale (sent. n. 115/2011) ha dichiarato l’illegittimità delle previsioni come modificate dall’art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui comprende la locuzione *“anche”* prima delle parole *“contingibili e urgenti”*.

Con il Decreto ministeriale del 5 agosto 2008, infatti, era stato ampliato lo spazio di intervento delle ordinanze sindacali di cui all’art. 54, comma 4, del TUEL dal momento in cui l’art. 1 prevedeva che ai fini di cui all’art. 54 innovato *“per incolumità pubblica si intende l’integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell’ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme*

inflazione normativa, in A. PAJNO, a cura di, *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2011, p. 19.

⁴⁶ Sulle novità normative cfr. T.F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *forumcostituzionale.it*.

che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale". Se non che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 115 del 2011, ha annullato le norme legislative perché in contrasto con la Costituzione.

Il Giudice delle leggi, nell'occasione, ha chiarito la portata delle norme del TUEL partendo proprio dall'inciso *"anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento"*: "si deve trarre da ciò la conclusione che il riferimento al rispetto dei soli principi generali dell'ordinamento riguarda i provvedimenti contingibili e urgenti e non anche le ordinanze sindacali di ordinaria amministrazione"; a giudizio della Corte, "la dizione letterale della norma implica che non è consentito alle ordinanze sindacali «ordinarie» – pur rivolte al fine di fronteggiare «gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana» – di derogare a norme legislative vigenti, come invece è possibile nel caso di provvedimenti che si fondino sul presupposto dell'urgenza e a condizione della temporaneità dei loro effetti"⁴⁷.

Dunque, la norma correttamente interpretata "non conferisce ai sindaci alcun potere di emanare ordinanze

⁴⁷ "Questa Corte ha infatti precisato, con giurisprudenza costante e consolidata, che deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se «temporalmente delimitate» (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei limiti della «concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare» (sentenza n. 4 del 1977). Le ordinanze oggetto del presente scrutinio di legittimità costituzionale non sono assimilabili a quelle contingibili e urgenti, già valutate nelle pronunce appena richiamate. Esse consentono ai sindaci «di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana» (sentenza n. 196 del 2009)".

di ordinaria amministrazione in deroga a norme legislative o regolamentari vigenti”; ciò che quindi rileva secondo il Giudice di legittimità costituzionale è il rapporto tra la norma di legge e il provvedimento amministrativo previsto in ragione del principio di legalità.

Nella sentenza si precisa che le ordinanze sindacali incidono “per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati. La Costituzione italiana, ispirata ai principi fondamentali della legalità e della democraticità, richiede che nessuna prestazione, personale o patrimoniale, possa essere imposta, se non in base alla legge (art. 23)”⁴⁸.

⁴⁸ “La riserva di legge appena richiamata ha indubbiamente carattere relativo, nel senso che lascia all’autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute, poste a presidio dei diritti di libertà, contenute negli artt. 13 e seguenti della Costituzione. Il carattere relativo della riserva de qua non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa “in bianco”, genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell’azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, costante sin dalle sue prime pronunce, l’espressione «in base alla legge», contenuta nell’art. 23 Cost., si deve interpretare «in relazione col fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale»; questo principio «implica che la legge che attribuisce ad un ente il potere di imporre una prestazione

Al fine di recuperare uno spazio di azione delle ordinanze sindacali, lo Stato ha introdotto una serie di nuove previsioni nel 2017 con il decreto-legge n. 13 (c.d. “Decreto Minniti”) convertito nella legge n. 46 dello stesso anno.

Con le nuove misure si è intervenuto sia sull’art. 50 aggiornandolo⁴⁹, che sull’art. 54 del TUEL⁵⁰.

non lasci all’arbitrio dell’ente impositore la determinazione della prestazione» (sentenza n. 4 del 1957). Lo stesso orientamento è stato ribadito in tempi recenti, quando la Corte ha affermato che, per rispettare la riserva relativa di cui all’art. 23 Cost., è quanto meno necessario che «la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dagli interventi legislativi che riguardano l’attività dell’amministrazione» (sentenza n. 190 del 2007)⁴⁹.

⁴⁹ Ricordiamo l’art. 50 prevede: “5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all’urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l’adozione dei provvedimenti d’urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell’emergenza e dell’eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali. 6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma. 7. Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell’ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d’intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l’espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti. 7-bis. Il Sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento

Il nuovo comma 4-*bis* dell'art. 54, infatti, prevede, con riferimento alle ordinanze che *“I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti”*⁵¹.

Le norme in questione peraltro hanno posto le basi per la costruzione di un sistema di c.d. *“sicurezza integrata”* ossia *“l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali,*

delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, o in altre aree comunque interessate da fenomeni di aggregazione notturna, nel rispetto dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, può disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche, nonché limitazioni degli orari di vendita degli esercizi del settore alimentare o misto, e delle attività artigianali di produzione e vendita di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato e di erogazione di alimenti e bevande attraverso distributori automatici”.

⁵⁰ Si rinvia al commento delle norme da ultimo in R. CARPINO, *Testo Unico degli Enti locali commentato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018.

⁵¹ Cfr. A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017* in *federalismi.it*, n. 17 del 2017.

al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali"⁵².

Le misure in questione sono accomunate da un dato che sembra rilevante al fine delle nostre riflessioni ossia alla collocazione materiale del rischio per l'insicurezza umana nella dimensione della comunità locale con l'idea che accanto alla cornice statale normativa, preventiva e repressiva, vi sia la necessità di attivare strumenti di intervento specializzati nei contenuti in relazione alle singole realtà locali. Non c'è solamente il tema di una "dimensione locale della sicurezza" spesso promiscua a quella della qualità della vita in determinate aree del Paese (la c.d. "periferia" delle Città), ma anche la presa d'atto che spesso è proprio nei contesti locali che si percepisce e si misura il contrasto dei comportamenti umani che produce insicurezza.

Si tratta di una visione corretta nella misura in cui la dimensione "nazionale" o addirittura "globale" della sicurezza assume un carattere complementare a quella legata a fenomeni che hanno una scala ben più larga e che sono contrastabili unicamente con una azione statale o ormai sovra-statale. Questo non significa che occorra guardare unicamente e separatamente alle "piccole insicurezze" ma che esse convivono con le "grandi insicurezze" e che il governo giuridico della sicurezza si sostanzia in una dimensione multilivello di per sé mai esaustiva se settorializzata ad un solo livello di governo.

Certo è che per evitare un fenomeno colorito quanto inefficace e rischioso quale quello dei "Sindaci-sceriffo",

⁵² Cfr. G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana* in *federalismi.it*, n. 1 del 2018.

sarebbe opportuno che gli atti dei Sindaci, sempre coordinati con le autorità statali, si inseriscano nell'ambito di strumenti di pianificazione urbana della sicurezza derivanti da uno studio sociale, economico, demografico e culturale del territorio che evidenzia le peculiarità dei rischi reali presenti. Qui certamente in modo corretto troverebbe asilo una interazione tra la sicurezza in senso stretto e la sicurezza intesa come *safety* nella misura in cui i servizi locali regionali e statali inerenti l'esercizio e la garanzia dei diritti sociali potrebbero svolgere una decisiva azione di costruzione delle condizioni di vita adeguate a permettere a tutti di investire su se stessi e sullo sviluppo della propria comunità. A livello locale e regionale, dunque, la coabitazione operativa dei due concetti di sicurezza non lederebbe le riflessioni con le quali abbiamo sostenuto la necessità che la sicurezza debba essere intesa in senso stretto ossia come unicamente difesa dell'integrità psico-fisica dell'individuo.

Capitolo IV

LA SICUREZZA NELLA GLOBALIZZAZIONE

SOMMARIO: 1. Le minacce all'ordine costituito dall'esterno e dall'interno. – 2. Il concetto di guerra. – 3. Lo Stato di eccezione e l'emergenza. – 4. Il terrorismo internazionale tra attentati e rete. – 5. Migrazioni e sicurezza. – 6. Le scelte “degli altri” e la sicurezza “di tutti”: sovranismo, populismo e autocrazia.

1. Le minacce all'ordine costituito dall'esterno e dall'interno

Come abbiamo visto, la sicurezza è caratterizzata da una dinamica individuale con riflessi collettivi (la sicurezza del singolo si riflette sulla sicurezza della comunità di appartenenza); ma esistono situazioni nelle quali la minaccia è rivolta all'ordinamento giuridico nella sua complessità o meglio in quanto “specifico ordine costituito” nei confronti del quale si concretizza un rischio di cancellazione (attraverso ad esempio l'assoggettamento ad un altro ordinamento giuridico) oppure di sovvertimento (attraverso l'imposizione di valori differenti rispetto a quelli vigenti) a seguito di fenomeni di tipo rivoluzionario.

Le minacce alla sicurezza possono assurgere a problematica caratterizzata da una dimensione talmente ampia da trasformare il problema della sicurezza in un problema di sopravvivenza dell'ordine costituito. In questo caso si parla di “sicurezza dello Stato” (*salus rei publicae*) piuttosto che

di “sicurezza della Repubblica” o “sicurezza nazionale”¹. In una condizione così radicale nella quale è messa in discussione la sopravvivenza stessa dello Stato che dovrebbe garantirsi e garantire sicurezza, gli strumenti giuridici di garanzia della sicurezza, come vedremo, operano in modo più invasivo e la libertà umana è più esposta alle limitazioni della propria sfera giuridica tanto che si utilizza anche l’espressione “stato di eccezione” o “stato di emergenza”². Come vedremo, nonostante questa premessa, la “bella malattia della libertà” in particolare nella sua declinazione di “dignità” negli ultimi decenni (complici gli orrori delle guerre mondiali) ha contaminato anche questo settore della sicurezza costringendolo al rispetto di una serie di regole poste a garanzia della libertà degli individui. Detti limiti si trovano direttamente in Costituzione (il rinvio ai diritti umani *ex* art. 2 Cost., i già richiamati artt. 10, 11 e 117, comma primo, Cost., piuttosto che l’estensione del princi-

¹ Come ha chiarito la Corte costituzionale, “la sicurezza dello Stato costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca, come si è ripetuto, la esistenza stessa dello Stato” (sent. n. 87 del 1977).

Lo Statuto Albertino (1848) faceva riferimento alla sicurezza proprio in questi termini: “Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare: dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d’alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che *l’interesse e la sicurezza dello Stato* il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune” (art. 5) e “Il Senato è costituito in Alta Corte di Giustizia con decreto del Re per giudicare dei crimini di alto tradimento, e di *attentato alla sicurezza dello Stato*, e per giudicare i Ministri accusati dalla Camera dei Deputati” (art. 36).

² G. MARAZZITA, *L’emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003 e M. RUOTOLO, *op. cit.*.

pio democratico alle forze armate di cui all'art. 52 Cost.³, l'abolizione della pena di morte anche per i militari in guerra⁴).

Il primo caso, quello storicamente più semplice da collocare in questo contesto, è la guerra ossia lo scontro tra due o più Stati (in realtà, in chiave giuridica, si tratta di uno scontro tra più ordinamenti giuridici⁵) attraverso l'impiego di armi e strumenti di offesa reciproca tendenti alla soppressione del contendente oppure al suo ridimensionamento politico o territoriale. La guerra, nella sua concretizzazione piuttosto che nella sua potenza (dall'esperienza romana *si vis pax para bellum* fino alla c.d. "guerra fredda" tra potenze atlantiche e paesi di area sovietica) è una componente della dinamica della sicurezza anche se da decenni in Europa, salvo quanto accaduto con la disgregazione della Jugoslavia negli anni novanta del novecento, non si sperimentano guerre; interventi militari, certamente, sono svolti fuori dal territorio europeo da paesi dell'Unione europea nell'ambito di attività preventive o di intervento diretto coordinate dalla Nato e dall'Onu, ma ad esse – come vedremo – non è stato giuridicamente associato il concetto tradizionale di guerra.

Il secondo caso, invece, riguarda la minaccia dall'interno ossia l'azione di un gruppo organizzato teso a sovvertire o a condizionare l'ordine costituito dalle re-

³ L'ultimo comma dell'art. 52 Cost. prevede: "*L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica*"; cfr. E. CHITI, *L'amministrazione militare*, Milano, Giuffrè, 2007.

⁴ La legge costituzionale n. 1 del 2007 ha modificato l'ultimo comma dell'art. 27 Cost. che originariamente prevedeva "*Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra*" ed oggi recita "*Non è ammessa la pena di morte*".

⁵ R. FEDERICI, *Guerra o diritto?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, spec. p. 315.

gole e dai valori della Repubblica. In Italia il fenomeno si è concretizzato in particolare attraverso tre eventi sociali che hanno minacciato la sicurezza: il brigantaggio durante l'avvio dell'unità italiana quando il Paese si trovò impegnato nella soppressione delle rivolte locali nel sud del Regno; la mafia e le forme affini quali organizzazioni criminali (un vero e proprio ordinamento giuridico parallelo) che limitando il potere pubblico tendevano a sostituirsi ad esso oppure a condizionarne in modo decisivo l'attività; il terrorismo politico che, attraverso organizzazioni politiche estremiste (di destra e di sinistra), si proponeva di sovvertire le istituzioni democratiche.

Queste forme estreme di minaccia dall'esterno e dall'interno dell'ordinamento giuridico, storicamente concretizzatesi, attualmente non risolvono le tipologie di minacce che l'ordinamento deve contrastare per garantire la propria sopravvivenza e, con essa, quella dei propri valori, in particolare il principio democratico, quello liberale e quello solidaristico. Nuove tipologie di aggressioni si sperimentano, come il terrorismo internazionale teso a portare da un territorio esterno l'attacco all'interno del territorio nazionale anche attraverso i c.d. *"foreign fighters"* ossia individui (anche cittadini europei) che si addestrano all'estero presso centri terroristici e tornano nel Paese per compiere attentati⁶; un fenomeno che è anche a parti invertite ossia cittadini europei che si

⁶ Cfr. le misure, anche di diritto penale, adottate dal decreto-legge n. 7 del 2015 convertito nella legge n. 43 recante *"Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione"*.

recano all'estero per combattere su un fronte di guerra che riguarda altri Paesi (come è recentemente accaduto nello scontro tra Russia e Ucraina).

La peculiarità del terrorismo internazionale è che opera nei confini nazionali nel tentativo di colpire le istituzioni democratiche e liberali ma sulla base di un mandato non necessariamente di uno Stato straniero quanto piuttosto di una comunità terroristica (indifferente se detta comunità controlli o meno una parte di territorio terrestre come l'ISIS). Un fenomeno reso ancora più difficile da contrastare se si considerano i casi di attivazione spontanea (c.d. "cani sciolti") ossia di soggetti che riversano sull'atto terroristico un disagio sociale o soggettivo e che spesso sono addirittura cittadini europei con origini straniere.

Una ulteriore forma di minaccia alla sicurezza sia interna che esterna è data dall'impiego delle tecnologie digitali sia per raccogliere illecitamente dati e informazioni, sia per condizionare le istituzioni nazionali. In questo ultimo senso, ad esempio, si affaccia nella dinamica globale l'ipotesi che esistano organizzazioni strutturali che attraverso il controllo di migliaia di *accounts* sui *social media* influenzino l'opinione pubblica con notizie false e ricostruzioni artificiose. Si tratta di una forma particolare di attacco alla sicurezza nazionale nella misura in cui fa leva sulla debolezza culturale e civica di chi legge dette informazioni senza possedere un minimo di nozioni di base e capacità critica tali da far emergere subito la natura *fake* delle affermazioni e il loro uso propagandistico⁷.

⁷ Il tema delle *fake news* si traduce anche in termini di sicurezza dell'individuo in quanto tale se ne è destinatario anche alla luce della difficoltà di affermazione del diritto all'oblio in rete; su questi temi, cfr. le riflessioni di M. MEZZANOTTE, *Fake news nelle campagne*

2. Il concetto di guerra

Lo Stato nasce, come istituzione politica, incentrato sul concetto di sicurezza dall'esterno: le stesse monarchie assolute, che durante l'esperienza medievale proteggevano con una dinamica di diritto privato le popolazioni sottoposte, costruiscono progressivamente un apparato amministrativo teso a mantenere operativo un esercito schierato a difesa del Regno e – successivamente allo sviluppo istituzionale – dei confini dello Stato. Il rapporto che garantisce la sicurezza dall'esterno progressivamente si “pubblicizza” divenendo una funzione assicurata ai sudditi prima e ai cittadini poi dall'organizzazione amministrativa statale.

Fin dalle prime esperienze costituzionali la guerra era direttamente prevista e le Carte ne disciplinavano parte dei risvolti istituzionali; anche allorché il suo significato si rese sempre più complesso da definire alla luce dello sviluppo del sistema di relazioni internazionali di tipo istituzionale (Società delle Nazioni prima e ONU successivamente)⁸.

La nostra Costituzione, che dopo una seconda tragi-

elettorali digitali in *federalismi.it*, n. 17 del 2018 e P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione e populismo al tempo della rete*, in AA. VV., *Democrazia, oggi, Annuario AIC 2017*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 41 e ss..

⁸ Emblematiche le parole di C. SCHMITT che, proprio con riguardo alla compatibilità della Società delle Nazioni con “un ordine mondiale universale ed ecumenico” avvertiva di come “la distinzione tra guerra giusta e guerra ingiusta, che è parte integrante di tale supposta compatibilità, è diventata così inservibile che [...] non è più possibile distinguere non solo tra guerra giusta e guerra ingiusta, ma neppure tra guerra e non-guerra” (*Il concetto discriminatorio di guerra* (1938), Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 5.)

ca esperienza bellica mondiale, peraltro da Paese sconfitto insieme alla Germania, disciplina la guerra (quindi legittimandola) ma al tempo stesso ne riduce la portata operativa. Se, infatti, il mai applicato art. 78 della Costituzione prescrive che siano le Camere a deliberare “lo stato di guerra” (dichiarato dal Presidente della Repubblica ex art. 87 Cost.) e che sia il Parlamento a conferire al Governo i “poteri necessari” (senza specificare quali dal punto di vista formale e sostanziale) e se il connesso art. 60 Cost. prevede anche che *“la durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra”*, ben prima – all’art. 11 Cost. – ossia nella parte relativa ai Principi fondamentali – la Costituzione annuncia che *“l’Italia ripudia la guerra”*.

Sul punto la dottrina ha ampiamente esaminato la portata del “ripudio” ricostruendola in senso stretto ossia in quanto guerra di aggressione; il testo, infatti, prevede espressamente il riferimento alla guerra *“come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”*. Ciò, secondo dottrina maggioritaria, non significa che l’Italia non prevede l’ipotesi di guerra (che peraltro disciplina espressamente) quale guerra difensiva a seguito di attacco o come guerra preventiva per rimuovere i rischi concreti alla sicurezza nazionale⁹.

Come correttamente rileva la dottrina, “nel nostro ordinamento il concetto di conflitto armato e il concetto di grave crisi internazionale sono emersi a livello normativo e non è un caso che sia avvenuto soprattutto in tem-

⁹ Riflessioni critiche su una certa “guerra ripudiata” ed una “non ripudiata” sono svolte da M. DOGLIANI, *Il valore costituzionale della pace e il divieto della guerra* in P. CARNEVALE, a cura di, *Guerra e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 37 e ss..

più recentissimi, cioè in un momento in cui, pur continuando con l'opera di rimozione intellettuale del concetto di guerra, si verificano a livello internazionale tutta una serie di fatti drammatici che non potevano certo ricondursi alla categoria di missioni di pace"¹⁰. Senza scomodare classificazioni che rischiano di divenire ideologicamente orientate, né tantomeno rinunciando a porre in evidenza le differenze tra il concetto di guerra tradizionalmente inteso e quello attuale, il dato che emerge è che non scomparendo lo Stato non scompare neppure l'ipotesi materiale e giuridica dello scontro tra i sovrani nel mondo interconnesso e globale tanto quanto era possibile in quello del novecento"¹¹.

Il fatto che i "conflitti armati" nel mondo negli ultimi decenni abbiano visto la partecipazione dell'Italia senza attivare le procedure dell'art. 78 Cost., come analizzato dalla dottrina, non pregiudica il fatto che la guerra sia una realtà non cancellata dal panorama della sicurezza"¹².

¹⁰ G. DE VERGOTTINI, *Guerra e attuazione della Costituzione*, in P. CARNEVALE, *Guerra e Costituzione...* cit., p. 57. Si rinvia inoltre a G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2004 e a P. CARNEVALE, *La Costituzione va alla guerra?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013.

¹¹ C. DE FIORES, "L'Italia ripudia la guerra?", Roma, Ediesse, 2002 parla di "guerre di globalizzazione" (p. 15).

¹² Cfr. P. CARNEVALE, *Guerra e Costituzione...* cit., nonché ID., *Emergenza bellica, guerra al terrorismo e forma di governo: qualche considerazione sulla disattivazione dell'art. 78 della Costituzione*, in T. GROPPI, a cura di, *Democrazia e terrorismo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, pp. 99 e ss..

3. *Lo Stato di eccezione e l'emergenza*

Il tema della sicurezza è certamente connesso alla minaccia per l'intero ordinamento giuridico non solo in caso di guerra, dunque, ma anche di attacco alla democrazia proveniente dall'interno. Per il diritto costituzionale l'emergenza è una condizione di novità, di rottura della normalità che è talmente significativa da pretendere una risposta altrettanto eccezionale. Non qualunque esperienza reale che alteri o tenti di alterare lo *status quo* assurge alla dimensione dell'emergenza; essa deve essere tale da concretizzare una discontinuità particolare e mettere a rischio il sistema giuridico stesso¹³.

Mentre in molti ordinamenti giuridici l'emergenza (e in particolare l'emergenza costituzionale¹⁴) ha una disciplina dedicata che può anche portare alla sospensione dei diritti in un determinato periodo di tempo (comunque contingentato), nell'Italia repubblicana l'emergenza ha assunto forme peculiari allorché, in alcuni casi, si è concretizzata in una disciplina legislativa *ad hoc* che, pur più restrittiva o punitiva di altre, è stata connessa alla contingente circostanza che ne motivava l'adozione peraltro sempre con leggi ordinarie. Certo, durante l'esperienza del Regno d'Italia, la lotta al brigantaggio e

¹³ Cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza...* cit., pp. 58 e ss. e la dottrina ivi richiamata.

¹⁴ Cfr. anche il c.d. "stato d'assedio" quale "regime giuridico eccezionale al quale una comunità territoriale è sottoposta temporaneamente, in considerazione di uno stato di pericolo per l'ordine pubblico, per effetto di un provvedimento dell'autorità statale attribuyente poteri straordinari alle autorità pubbliche e sancite corrispondenti restrizioni delle libertà dei cittadini" (C. BALDI, *Stato d'assedio*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di politica*, Torino, Utet, ed. 2004, *ad vocem*).

ad alcune forme di “mafia” passò per l’adozione di una legge ordinaria (n. 1409 del 15 agosto 1863) recante “*Procedura per la repressione del brigantaggio e dei camorristi nelle Provincie infette*”. La c.d. Legge Pica derogava agli art. 24 e 71 dello Statuto¹⁵ ma, ricordiamolo, quest’ultimo era una fonte flessibile quindi la deroga non aveva la dirompente portata anti-costituzionale che avrebbe avuto in regime di costituzione rigida. La legge aveva caratteristiche espresse di emergenzialità e temporaneità tant’è che riguardava solamente alcune aree del sud del Paese e cessò i propri effetti il 31 dicembre 1865.

Durante la storia repubblicana, due furono le circostanze nelle quali la minaccia alla sicurezza dello Stato ha assunto dimensioni tali da toccare il livello giuridico dell’emergenza: il terrorismo politico e la mafia. Il primo ebbe uno sviluppo temporale limitato agli anni 70 del novecento pur con code e accadimenti connessi fino ad atti di emulazione a forte matrice politica degli inizi del millennio (l’omicidio di Massimo D’Antona nel 1999 e quello di Marco Biagi nel 2002 entrambi docenti universitari e consulenti del Governo in materia di lavoro). Diversamente il fenomeno mafioso, peraltro già citato (come camorra) nella legge sul reato di brigantaggio (1863), non ha avuto e non ha in Italia una durata definita, visto che tutt’oggi lo Stato è impegnato nella lotta alla mafia peraltro non più limitata alla parte meridionale del territorio nazionale.

In seguito all’emergenza terroristica degli anni set-

¹⁵ L’art. 24 dello Statuto disciplinava il principio di eguaglianza: “*Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi*” mentre l’art. 71 recitava: “*Niuno può essere distolto dai suoi Giudici naturali. Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie*”.

tanta del novecento¹⁶, furono adottate una serie di norme più stringenti in materia di strumenti investigativi e giurisdizionali con il decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625 recante, “*Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica*” convertito con modifiche nella legge 6 febbraio 1980, n. 15. In quell'occasione furono istituite nuove fattispecie di reato quali l'associazione a fini terroristici (fattispecie che, come vedremo, sarà nel 2001 estesa al terrorismo internazionale con il decreto-legge n. 274 del 2001 convertito nella legge n. 438 del 2001) e eversione dell'ordine democratico. Anche i reati contro la persona furono oggetto di interventi normativi tesi ad istituire il reato di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (a seguito del sequestro di Aldo Moro con il decreto-legge n. 59 del 1978 convertito nella legge n. 191 del 1978) e successivamente (con gli atti già citati) fu introdotto l'attentato alla vita o all'incolumità di una persona per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico¹⁷.

Su alcune di quelle previsioni fu chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale che nella sentenza n. 15 del 1982 ha fornito al giurista una serie di elementi di riflessione proprio sul rapporto tra emergenza e rispetto dello

¹⁶ Cfr. L. BONANATE, *Terrorismo politico*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di politica*, Torino, Utet, ed. 2004, *ad vocem*.

¹⁷ Per una analisi delle misure, cfr. G. NEPPI MODONA, *La giurisprudenza costituzionale italiana in tema di leggi di emergenza contro il terrorismo, la mafia e la criminalità organizzata* in T. GROPPI, *Democrazia e terrorismo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, pp. 84 e ss.

“Stato di diritto”¹⁸. Per usare le parole della Corte costituzionale, “di fronte ad una situazione di emergenza [...] Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza”.

Chiamata a valutare la ragionevolezza del prolungamento dei termini di carcerazione preventiva, la Corte costituzionale ha chiarito che l'*occasio legis* era costituita dalla “esigenza della tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica” mentre la *ratio* delle previsioni andasse rintracciata nelle “obiettive difficoltà degli accertamenti” alla luce delle circostanze occasionali maturate. Circostanze sulle quali il Giudice delle leggi torna più volte per porne in evidenza le peculiarità, stante la “necessità di tutelare l'ordine democratico e la sicurezza pubblica contro il terrorismo e l'eversione” nonché la “peculiarità e gravità del fenomeno che si intende combattere”; “fenomeno [questo] caratterizzato, non tanto, o non solo, dal disegno di abbattere le istituzioni democratiche come concezione, quanto dalla effettiva pratica della violenza come metodo di lotta politica, dall'alto livello di tecnicismo delle operazioni compiute, dalla capacità di reclutamento nei più disparati ambienti sociali” (sent. n. 15 del 1982)¹⁹.

¹⁸ Cfr. D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA, D. ZOLO, a cura di, *Lo Stato di diritto*, Milano, Feltrinelli, 2002; lo “Stato di diritto” è “inteso come uno Stato moderno nel quale all'ordinamento giuridico – non ad altri sottosistemi funzionali – viene attribuito il compito di «garantire» i diritti individuali, frenando la naturale tendenza del potere politico a espandersi e a operare in maniera arbitraria” (p. 21).

¹⁹ Molto nette le parole del Giudice delle leggi nel descrivere il fenomeno del terrorismo politico: “semina morte, anche mediante lo spietato assassinio di «ostaggi» innocenti, e distruzione”.

Va segnalato, in particolare, che la normativa che introduceva un prolungamento dei termini previsti per la carcerazione preventiva fu fatta salva dalla Corte costituzionale ma, al tempo stesso, il Giudice delle leggi – non potendo ancora invocare la portata “costituzionale” della CEDU (che, come già detto, sarà accolta a livello giurisprudenziale dal 2007) – pone alcuni paletti” (come li ha definiti Neppi Modona²⁰) allorché definisce la situazione “essenzialmente temporanea”: l'emergenza “legittima [...] misure insolite” che “perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo”.

La Corte costituzionale si è pronunciata sulla disciplina del 1978 anche con riguardo alla valutazione delle circostanze attenuanti in caso di riconoscimento dell'aggravante della finalità terroristica o di eversione democratica riconoscendo la legittimità costituzionale della interpretazione che consentiva al giudice ordinario di aumentare la pena con l'aggravante e successivamente eventualmente ridurla per le attenuanti (sent. n. 38 del 1985)²¹.

Per quanto riguarda la mafia (termine con il quale qui indichiamo organizzazioni criminali denominate cosa nostra, camorra, ndrangheta, sacra corona unita... etc.), gli studiosi ne fanno risalire le prime forme organizzate addirittura nell'ottocento allorché i grandi proprietari

²⁰ G. NEPPI MODONA, *op. cit.*, p. 87.

²¹ Come fa notare G. NEPPI MODONA, (*op. cit.*, p. 88) “il divieto di operare il bilanciamento tra l'aggravante in questione e le circostanze attenuanti è dettato non solo dall'esigenza di rendere comunque più severo il trattamento sanzionatorio nei confronti dei terroristi, ma è sorretto anche dalla ratio di non esporre a possibili vendette e ritorsioni da parte delle organizzazioni terroristiche il giudice che, ove dotato dell'ordinario potere discrezionale in materia, abbia ritenuto prevalente l'aggravante sulle eventuali attenuanti”.

terrieri utilizzavano i mafiosi per controllare le terre e i contadini che vi lavoravano.

Dagli anni 90 del secolo scorso, l'Italia ha ampiamente innovato la propria disciplina legislativa al fine di migliorare gli strumenti di contrasto alle mafie e, in particolare, ha previsto un regime specifico per i reati connotati dal carattere mafioso sia per le fattispecie di reato che per il regime carcerario e per quello processuale, ponendo non poche problematiche di compatibilità costituzionale delle norme adottate (come nel caso del divieto di pene alternative e il rispetto del fine rieducativo della pena)²².

In particolare si fa riferimento all'introduzione della "collaborazione" (ossia il comportamento con il quale il soggetto pone in essere una rottura dei collegamenti con la criminalità organizzata di riferimento), al regime penitenziario di particolare rigore teso a garantire un isolamento che depotenzi la capacità criminale dell'associazione (c.d. art. 41 *bis*) e alle più recenti aggiornate norme che prevedono il sequestro e la confisca dei beni, pur nella mutevole caratterizzazione che ha assunto la qualificazione giuridica di "mafia" con riguardo a fenomeni criminali tradizionalmente non associati al fenomeno²³.

²² Cfr. Corte costituzionale, sentt. n. 504 del 1995, n. 445 del 1997 e n. 137 del 1999.

²³ Tema ulteriore, al quale si può qui solamente accennare, è costituito dal regime dei controlli e del ruolo del Prefetto nei Comuni infiltrati dalle mafie; cfr. art. 143 del d. lgs. n. 267 del 2000 che prevede, per l'appunto, che *"i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando [...], emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed*

Merita infine un cenno la particolare vicenda del

amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica"; come aveva avuto modo di precisare negli anni 90 la Corte costituzionale con riguardo al potere di scioglimento degli organi degli enti locali, "quel potere è previsto nella ricorrenza di talune situazioni, fra loro alternative, quali a) i collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, b) le forme di condizionamento degli amministratori, ma sempre che risulti che l'una o l'altra situazione compromettano la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati, ovvero quando il suddetto collegamento o le suddette forme di condizionamento risultino "tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica" (sent. n. 103/1993). Cfr. anche Consiglio di Stato, sentenza sez. III, 22 giugno 2018, n. 3828. Da segnalare che con la legge n. 132/18 di conversione del decreto-legge n. 113, si è portata una rilevante modifica alle norme in questione; nel caso non esistano i presupposti per lo scioglimento o per l'adozione di altri provvedimenti, "qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci" (comma 7-bis).

sequestro di persona ossia di un reato, particolarmente frequente tra gli anni 70 e 90 del novecento perché svolto a scopo di estorsione, allorché fu proprio una norma speciale, come sostiene la più ampia dottrina, a fermare il fenomeno in ragione del fatto che fu disposto il sequestro dei beni alla famiglia del soggetto sequestrato²⁴.

4. Il terrorismo internazionale tra attentati e rete

Come abbiamo detto, il principale elemento di insicurezza che di recente ha qualificato il tema sul quale dissertiamo è costituito dal compimento di atti terroristici in territorio nazionale da parte di singoli soggetti o piccoli gruppi che hanno avuto la possibilità di formarsi in altri territori; si tratta del fenomeno terroristico non sconosciuto in precedenza (si pensi al contrasto di minoranze territoriali e politiche anche nei Paesi europei o alla c.d. “questione palestinese” in Israele), ma che nel nuovo millennio ha conosciuto una dimensione ampia e generalizzata colpendo Paesi dall’interno e dall’esterno (come in Siria, Medio Oriente, Afghanistan, ma anche in Europa a Madrid, Londra, Parigi, Nizza, Berlino, Bruxelles). Questa forma di terrorismo ha nuovamente messo sotto pressione la tenuta dei sistemi giuridici costituzionali come ogni forma di violenza organizzata che mina la sicurezza sia degli individui che degli Stati e rinnovato la riflessione sul “paradosso della tolleranza” per

²⁴ Legge n. 82 del 1991 recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, recante nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia”.

cui gli Stati liberal-democratici si caratterizzano per le libertà individuali che devono decidere se e quanto limitare per contrastare proprio chi combatte dette libertà²⁵; il problema del “limite ai limiti” dunque è il tratto caratterizzante della lotta al terrorismo per un ordinamento giuridico fondato sulla libertà dei propri consociati e che da detta libertà riceve legittimazione. Si ricorderà sull’argomento l’ampio dibattito costituzionale sul regime di detenzione speciale per i terroristi a Guantanamo (zona di Cuba controllata dagli Stati Uniti d’America)²⁶.

Un certo fenomeno transnazionale del terrorismo in realtà è oggi accertato anche in senso diverso allorché cittadini europei si sono volontariamente impegnati (violando le leggi nazionali) a sostenere le forze russe nel conflitto con la Ucraina (2018) venendo meno al dovere di fedeltà alla Repubblica oltre che a ricadere ovviamente in comportamenti sanzionati penalmente dal legislatore²⁷.

Il fenomeno del terrorismo internazionale è stato alla base di significativi cambiamenti negli ordinamenti costituzionali. Si ricorderà che dopo l’11 settembre 2001 gli Stati Uniti d’America sono stati i primi ad avviare l’adozione di norme speciali per combattere il terrori-

²⁵ Sul punto è tornato ampiamente con un lavoro dal quale non si può prescindere P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino, 2006, spec. pp. 26 e ss..

²⁶ T.E. FROSINI, *Lo stato di diritto si è fermato a Guantánamo* in *rivistaaic.it*, 2005 e in *DPCE* n. 4 del 2005.

²⁷ Come ricorda F. GRANDI, *Doveri costituzionali...* cit., il cittadino italiano che presta servizio militare per uno Stato estero, unitamente ad altri casi, perde la cittadinanza (legge n. 91 del 1992, art. 12) (pp. 73-74).

smo²⁸ e la stessa Unione europea ha ridefinito la propria organizzazione per la sicurezza anche avvicinando funzioni di polizia e funzioni militari. Come è stato sottolineato, “le iniziative messe a punto dagli Stati europei per rispondere agli attentati e all’aumento della minaccia terroristica sul territorio europeo spingono verso la formazione di una funzione amministrativa nuova, che potremmo definire di anti-terrorismo e richiede una forte complementarità tra le azioni poste in essere dall’amministrazione di polizia e da quella militare”²⁹.

Va inoltre ricordato come gli elementi di novità delle sfide alla sicurezza abbiano da tempo interessato le nuove tecnologie ed in particolare la rete internet. Non è certo questa la sede per ripercorre l’ampio dibattito che ha impegnato (e impegnerà per molto tempo) i giuristi rispetto al rapporto tra norma giuridica e rete in quel contesto del tutto nuovo che Vittorio Frosini, per primo, intuì e definì già nella seconda metà del secolo scorso. Ma proprio la “libertà informatica”, per usare le parole della dottrina, avendo definito un nuovo campo di azione dell’agire umano, del tutto nuovo rispetto a prima, ha generato contesti innovativi dove emergono minacce alla sicurezza dell’individuo e della comunità.

Da questo punto di vista, rispetto alla realtà concreta, la rete sembra introdurre una novità dirompente che il diritto sta faticando a ridurre sotto il proprio controllo. Con internet ogni individuo sperimenta una presun-

²⁸ Cfr. la giurisprudenza della *Supreme Court* del 2004 (*Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507 e *Rasul v. Bush*, 542 U.S. 466), del 2006 (*Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. 557) e del 2008 (*Boumediene v. Bush*, 128 533 U.S. 723).

²⁹ E. CHITI, *op. cit.*, p. 518; cfr. inoltre C. RISI, A. RIZZO, *L’Europa della sicurezza e della difesa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.

ta uguaglianza assoluta (tutti possono esprimersi su tutti senza gerarchie sociali) e una altrettanto presunta libertà assoluta (tutti possono accedere a tutte le informazioni e quindi esprimere un giudizio su tutto senza che sia necessario dimostrare una qualifica formale). Questi elementi hanno un peso determinante nella dinamica della rete nella misura in cui concretizzano quei presupposti sociali che Kelsen identifica in ogni comunità ma che al tempo stesso la realtà limita proprio per consentire la convivenza. Infatti, come rileva Kelsen, “nell’idea di democrazia [...] si incontrano due postulati della nostra ragione pratica, reclamano soddisfazione due istinti primordiali dell’essere sociale”. “In primo luogo – continua Kelsen – la reazione contro la costrizione risultante dallo stato di società, la protesta contro la volontà esterna davanti alla quale ci si deve inchinare, la protesta contro il tormento dell’eteronomia”; “il peso della volontà esterna, imposto dalla vita in società, sembra tanto più opprimente quanto più direttamente, nell’uomo, si esprime il sentimento primitivo che egli ha del proprio valore, quanto più elementare, di fronte al capo, a chi comanda, è la vicenda di chi è costretto all’ubbidienza: “è un uomo come me, siamo uguali, che diritto ha di comandarmi?”. Così, chiude lo studioso, “l’idea assolutamente negativa e a profonde radici antieristiche di uguaglianza si mette al servizio di un’altrettanto negativa esigenza di libertà”³⁰.

In questo contesto, nel quale la rete sviluppa una serie di relazioni umane dirette in un “non luogo”, dematerializzate e disintermedie, dove il diritto tarda a manifestarsi, gli individui coltivano l’illusione della assoluta

³⁰ H. KELSEN *Essenza e valore della democrazia* (1929), in ID. *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 45.

eguaglianza e dell'assoluta libertà senza percepirne la contraddizione che, nella vita reale, gli è palesata dal diritto. Costruiscono uno spazio sociale nel quale non pensano di subire l'eteronomia (cioè una regola posta dall'esterno a garanzia della libertà dell'altro). Si tratta di una illusione che duplica l'agire umano: si è in un modo nella vita reale e un altro nella vita digitale o addirittura si rinuncia a vivere la prima; o, ancora, si agisce nella vita reale pensando che il modello vero sia quella digitale.

La questione è molto rilevante ai fini delle nostre riflessioni nella misura in cui la sicurezza, che si concretizza con la protezione da parte del diritto dell'individuo dall'attività di un altro soggetto o del potere pubblico, non trova sempre pronte regole che lo proteggano; dette regole, certamente, sono in forte crescita, ma spesso non riescono a trovare una salda applicazione in ragione della distribuzione globale di *server*, *provider* e reti³¹.

Ciò mentre lo sviluppo tecnologico (*big data* e algoritmi) consente di accumulare e gestire quantità impressionanti di dati, la cui protezione diventa un elemento centrale della sicurezza umana sia dal punto di vista soggettivo (come dimostra il recente attacco alle banche dati del Regno Unito nel settore sanitario e la crescente attenzione dell'Unione europea sulla normativa per la protezione dei dati personali), sia dal punto di vista collettivo (si pensi alle *fake news* e all'influenza delle elezioni politiche).

³¹ Si rinvia al prezioso volume di F. BUFFA, *Informatica e internet nella giurisprudenza*, Vicalvi, Key Editore, 2018 e all'importante inquadramento teorico di T.E. FROSINI in ID., *Libertà, egualità, Internet*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015 e ID., *Democrazia e internet*, in *Rivista di diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 4-5 del 2017.

La rete, insomma, è un terreno nel quale si possono formare aggregazioni identitarie diverse e distinte da quelle sociali oppure si possono più facilmente identificare soggetti simili, creando così un terreno nel quale possono essere sperimentate forme nuove di “violenza” che sembrano perdere i caratteri della occasionalità per assurgere a schema dialettico tipico della “politica di contiguità” fondata sul “principio dell’esclusione, della separazione, della estraneità fra gli appartenenti a diversi gruppi sociali”³². Nel mondo reale il diritto ha arginato questo rischio: riuscirà anche a farlo nella rete? D’altronde sulla rete non operano gli strumenti politici di riduzione della complessità e di pluralismo sociale che invece sono attivi nel contesto reale: partiti e movimenti sono costretti al metodo democratico (art. 48 Cost.) e al lavoro nelle istituzioni come nel caso del Parlamento (che rappresenta la Nazione e non una parte) e negli altri organi elettivi della Repubblica e dell’Unione europea.

Il “nemico”, insomma, è dentro e fuori lo Stato e fornisce, come ci ricorda Carl Schmitt, “la specifica distinzione politica alla quale è possibile ridurre le azioni e i motivi politici” ossia la distinzione “amico-*Freund*” e “nemico-*Feind*”³³. “Il significato della distinzione di amico e nemico è di indicare l’estremo grado di intensità di un’unione o di una separazione, di una associazione o di una dissociazione; essa può sussistere teoricamente e praticamente senza che, nello stesso tempo, debbano venir impiegate tutte le altre

³² V. FROSINI, *Teoria e tecnica della violenza*, in ID., *Costituzione e società civile*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975, p. 170.

³³ C. SCHMITT, *Il concetto di politico* (1932) in ID., *Le categorie del “politico”*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 108 e ss..

distinzioni morali, estetiche, economiche o di altro tipo. [...] [Il nemico] è semplicemente l'altro, lo straniero (*der Fremde*) e basta alla sua essenza che egli sia esistenzialmente, in un senso particolarmente intensivo, qualcosa d'altro e di straniero, per modo che, nel caso estremo, siano possibili con lui conflitti che non possono venir decisi né attraverso un sistema di norme prestabilite né mediante l'intervento di un terzo "disimpegnato" e perciò "imparziale"³⁴.

Ecco dunque che emerge nuovamente l'esigenza del diritto per "depotenziare" la dialettica amico-nemico; senza il diritto, dunque, la sicurezza resta solamente un rapporto di forza che rende una parte sicura a scapito di un'altra.

I più ottimisti sottolineano che internet non avrebbe una connotazione negativa ma rappresenterebbe una nuova forma di espressione della società di massa³⁵ che con le regole giuridiche corrette potrebbe ampliare gli strumenti di sviluppo umano³⁶. Così certamente può essere se il diritto recupera, intervenendo come regola posta dal potere pubblico o come norma auto-prodotta dalle dinamiche dei rapporti tra privati, uno spazio di certezza nell'agire digitale.

5. Migrazioni e sicurezza

Il mondo globale avvicina le realtà territoriali, come noto, rendendo nel pianeta interconnesso gli spostamenti

³⁴ *Ibidem*, p. 109.

³⁵ V. FROSINI, *La democrazia nel XXI secolo* (1997), Macerata, Liberilibri, 2010 (spec. pp. 23 e ss.).

³⁶ Cfr. T.E. FROSINI, *Internet e democrazia...* cit. e ID., *Liberté fraternité internet...* cit..

delle persone un fenomeno crescente in dimensioni quantitative e in distanze territoriali. Il diritto tutela chi intende sposarsi prevedendo un sistema di regole per l'ingresso nei Paesi destinatari³⁷.

Tuttavia questo "schema ordinario" è sottoposto a *stress* e salta quando il flusso di persone è mosso da ragioni materiali che rendono impossibile percorrere le vie giuridiche ordinarie di spostamento: guerre, persecuzioni, scarsità di risorse, pericoli e minacce nel Paese di origine fanno sì che lo spostamento sia collocato in un regime di specialità giuridica. Una specialità che prova a riportare nel diritto una situazione che muove dalla rottura del diritto stesso partendo dall'idea che ogni essere umano è titolare di una serie di diritti innati ossia propri in quanto uomo (umani appunto) che lo accompagnano mentre transita nel globo a prescindere dall'ordinamento giuridico che attraversa e che quindi con il migrante si rapporta. Si tratta di una serie complessa e articolata di diritti formalizzati da carte internazionali e in particolare dalla Dichiarazione universale dei diritti umani (DUDU) del 1948 nella misura in cui, come prevede che *"tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza"*. Così ad ognuno di noi è riconosciuto il diritto alla vita, alla libertà, alla sicurezza della propria persona... etc.; un bagaglio giuridico che rappresenta una reazione ai drammatici eventi bellici della Seconda guerra mondiale e della persecuzione razziale e cultura-

³⁷ Si tratta delle figure tipicizzate di straniero (non cittadino di uno Stato ma cittadino di altro Stato), migrante (ossia il soggetto che si sposta da uno Stato ad un altro) e apolide ossia non titolare di alcuna cittadinanza.

le operata anche dalle potenze sconfitte ossia da Germania e Italia nei confronti in particolare di ebrei, oppositori politici e minoranze.

Si tratta di un bagaglio di diritti che inoltre sono riconosciuti anche dalle Costituzioni inclusa quella italiana che in certi casi formalizza i diritti fondamentali espressamente riconoscendoli a tutti i soggetti (cittadini italiani o meno che siano, formalmente o per disposto interpretativo della Corte costituzionale come nel caso del diritto alla salute *ex art. 32 Cost.*), in altri rinvia alle previsioni del diritto internazionale come nell'art. 2 che, come già detto, prevede che *“la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*. Un bagaglio di diritti che caratterizza i migranti³⁸ e, con limiti parzialmente declinabili in ogni realtà giuridica statale, anche i soggetti che entrano senza titolo nel territorio nazionale ossia i c.d. “clandestini”³⁹.

La DUDU, tra l'altro, prevede che ogni essere umano abbia diritto di muoversi all'interno del proprio Paese nonché di “lasciare” e “ritornare” nel proprio Paese⁴⁰.

³⁸ Sul tema si rinvia ai lavori di G. BASCHERINI (ID., *L'immigrazione e i diritti*, in R. NANIA, P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, vol. I, pp. 421 e ss. nonché a ID., *Immigrazione e diritti fondamentali: l'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007) e di F. CORTESE, G. PELACANI, a cura di, *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

³⁹ Cfr. C. AMIRANTE, M. PASCALI, *Alien. Immigrazione clandestina e diritti umani*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

⁴⁰ “1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. 2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese” (art. 13).

Questo, come è stato sottolineato, significa che esista un diritto ad emigrare ma non ad immigrare⁴¹. Per il Paese che è destinatario della scelta migratoria, infatti, si impongono unicamente alcuni vincoli, molti dei quali fissati anche dalla stessa Dichiarazione oltre che da Trattati e convenzioni internazionali specifiche; tant'è che l'art. 14 della DUDU prevede che *“ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni”*⁴².

Il primo tema, dunque, da affrontare è costituito dal regime giuridico del “non cittadino”.

Innanzitutto va detto che se trattasi di cittadino comunque di uno dei Paesi dell'Unione europea, egli ha libera circolazione nell'ambito del territorio nazionale, salvo prescrizioni di legge che integrano la disciplina delle specifiche attività⁴³; caso diverso riguarda il soggetto che si stabilizza nella nostra comunità statale e aspira all'acquisto della cittadinanza italiana che oggi sconta un regime differenziato nel senso che non rileva ai fini dell'assunzione la mera nascita in Italia, ma la discendenza da genitori italiani ovvero la permanenza qualificata in Italia da un numero di anni ritenuto dal legislatore sufficiente⁴⁴; cittadinanza,

⁴¹ S. BENHABIB, *Cittadini globali*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 43.

⁴² L'art. 14, comma 2, integra la previsione con la precisazione che *“questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite”*.

⁴³ La Convenzione di applicazione dell'Accordo raggiunto a Schengen nel 1985 fu adottata nel 1990; oggi è parte del diritto europeo e vincola anche una serie di Stati non aderenti all'Ue; le norme prevedono comunque la possibilità per uno Stato membro di sospendere per un determinato periodo di tempo e per specifiche ragioni l'applicazione dell'accordo. La sospensione è stata utilizzata sia in occasione di eventi politici o sportivi di rilevanza internazionale, sia per limitare flussi migratori o a seguito di attentati terroristici.

⁴⁴ Sulla base della legge n. 91 del 1992 (cfr. le novità introdotte con

peraltro, sulla quale nel finire della Legislatura XVII non fu definitivamente approvato un disegno di legge che ampliava i margini di riconoscimento *de iure* (c.d. “*ius soli*”)⁴⁵.

Una condizione del tutto peculiare è quella del rifugiato ossia di colui il quale, come recita la Convenzione di Ginevra del 1951, “*temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra*”⁴⁶.

È evidente che la persona “diversa” da quella tipicizzata appartenente ad una comunità nazionale può essere percepita, sulla base di una visione culturalmente debole, come una minaccia proprio perché si assume l’idea che non abbia un sistema di valori, di regole e di comportamenti omogenei con quelli della cultura dominante. Si

il decreto-legge n. 113/2108 convertito nella legge n. 132 del 2018 *infra* la cittadinanza è assunta, oltre che automaticamente, tra l’altro su domanda, per elezione (richiesta dello straniero nato in Italia dopo il compimento della maggiore età) e per naturalizzazione (dopo un periodo di 10 anni, salvo riduzioni in certi casi, di residenza in Italia).

⁴⁵ Nel corso della XVII legislatura fu approvato alla Camera dei Deputati un testo di disegno di legge, poi fermatosi al Senato della Repubblica, recante “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza” che disciplinava lo *ius soli* ossia l’acquisto della cittadinanza italiana per nascita unitamente allo *ius culturae* ossia dell’acquisto della cittadinanza a seguito di un percorso formativo (AS 2092).

⁴⁶ In ambito ONU, come noto, opera Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

tratta peraltro di un tema tradizionale della dottrina giuridica e sociologica (integrazione, convivenza, differenziazione, condivisione, segregazione... etc.) che in altri Paesi ha assunto dimensioni importanti (si pensi che in Germania vivono oltre 4 milioni di mussulmani su 82 milioni di abitanti) per ragioni storiche (colonie o politiche di convivenza evolute).

Il tema della sicurezza in Italia, ma in realtà in una pluralità di contesti nazionali, è stato spesso politicamente connesso a quello della sicurezza, tant'è che la normativa nazionale è stata anche di recente oggetto di "aggiornamento"; dopo la legge Turco-Napolitano (d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 recante "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*"⁴⁷), si sono succeduti molteplici interventi normativi tra i quali la novità dell'aggravante c.d. "di clandestinità" (dichiarata illegittima dalla Corte cost. con la sent. n. 249 del 2010), la legge Bossi-Fini (legge 30 luglio 2002 n. 189) e la legge n. 132 del 2018 che ha convertito il decreto-legge n. 113 del 2018 (c.d. "decreto Salvini")⁴⁸.

La disciplina italiana ha conosciuto un consolidamento progressivo della logica punitiva e di controllo con riguardo al fenomeno migratorio con un continuo rafforzamento delle politiche di espulsione e con

⁴⁷ Adottato sulla base della legge delega n. 40 del 1998.

⁴⁸ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante "*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*".

l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale per gli stranieri non regolarmente presenti nel territorio nazionale (legge n. 94 del 2009).

Sul punto la Corte costituzionale ha chiarito (chiamata a pronunciarsi sulla preclusione dell'applicabilità delle misure alternative alla pena per i casi previsti dalla legge n. 189 del 2002) che "tale preclusione risulta collegata in modo automatico ad una condizione soggettiva – il mancato possesso di un titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato – che, di per sé, non è univocamente sintomatica né di una particolare pericolosità sociale, incompatibile con il perseguimento di un percorso rieducativo attraverso qualsiasi misura alternativa, né della sicura assenza di un collegamento col territorio, che impedisca la proficua applicazione della misura medesima. In conseguenza di siffatto automatismo, vengono quindi ad essere irragionevolmente accomunate situazioni soggettive assai eterogenee: quali, ad esempio, quella dello straniero entrato clandestinamente nel territorio dello Stato in violazione del divieto di reingresso e detenuto proprio per tale causa, e quella dello straniero che abbia semplicemente omesso di chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno e che sia detenuto per un reato non riguardante la disciplina dell'immigrazione" (sent. n. 78 del 2007)⁴⁹.

Con riguardo alle più recenti norme introdotte nel

⁴⁹ La Corte costituzionale era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nonché degli artt. 5, 5-bis, 9, 13 e 22 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo).

2018, si pongono in evidenza alcune scelte di fondo che confermano il consolidamento della logica punitiva nell'affrontare il tema migratorio. Proprio la condanna penale, ad esempio, produce l'effetto giuridico di privare l'interessato della cittadinanza acquisita⁵⁰.

La normativa potrebbe presentare alcuni profili di illegittimità, in particolare legati all'irragionevolezza della distinzione tra cittadini italiani per nascita e gli altri: perché una determinata condanna dovrebbe rendere indegni della cittadinanza i secondi e non anche i primi?

Ai fini delle nostre riflessioni, si segnala un altro tema che emerge dalla lettura delle previsioni adottate dallo Stato e riguarda la formalizzazione della catalogazione degli Stati al fine di valutare se il richiedente asilo (accolto quindi a vario titolo il rifugiato politico o anche umanitario) stia realmente fuggendo da un pericolo; sul punto si ricordi, infatti, che l'emigrato può essere accolto nel Paese ospitante sulla base della Convenzione di Ginevra (1951) come integrata con il Protocollo di New York (1967) quando fugge da un pericolo.

Le nuove norme prevedono che sia redatta una lista di "Stati sicuri" (l'espressione impiegata è "Paesi di origine sicuri") in modo da consentire di poter valutare in modo più oggettivo le richieste e rigettare quelle non fondate su motivi umanitari e politici.

⁵⁰ Si prevede l'introduzione dell'art. 10-*bis* nella legge n. 91 del 1992 secondo il quale *"La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-ter e 270-quinquies del codice penale. La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno"*.

I criteri, ovviamente, con i quali si prova a catalogare gli Stati sono vaghi e indeterminati. Si prevede, ad esempio, che uno Stato non appartenente all'Unione europea può essere considerato Paese di origine sicuro se, *“sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”*; secondo le nuove norme statali, inoltre, *“la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone”*.

La legge prevede che per valutare la “sicurezza” del Paese di origine si tenga conto “tra l'altro” (quindi non a titolo esclusivo) *“della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del Paese ed il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, aperto alla firma il 19 dicembre 1966, ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881, e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984, in particolare dei diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della predetta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di cui all'articolo 33 della Convenzione di*

Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà”⁵¹.

Si tratta, come è evidente, di parametri che mantengono una profonda indeterminatezza perché il dato formale di un ordinamento giuridico non è necessariamente corrispondente all’effettiva applicazione delle norme, se non addirittura alla loro formazione o al funzionamento degli organi costituzionali e dell’amministrazione pubblica. È evidente che, per non rischiare di rendere inutili detti parametri (anche le dittature hanno avuto organi “costituzionali” formalmente efficienti), queste nuove previsioni meriterebbero una implementazione sostanziale ed effettiva ed una attenta, costante e fondata attività di studio e di informazione su “gli altri Stati” al servizio dell’apparato amministrativo tenuto ad applicarle.

⁵¹ “4. La valutazione volta ad accertare che uno Stato non appartenente all’Unione europea è un Paese di origine sicuro si basa sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, che si avvale anche delle notizie elaborate dal centro di documentazione di cui all’articolo 5, comma 1, nonché su altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell’Unione europea, dall’EASO, dall’UNHCR, dal Consiglio d’Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. 5. Un Paese designato di origine sicuro ai sensi del presente articolo può essere considerato Paese di origine sicuro per il richiedente solo se questi ha la cittadinanza di quel Paese o è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova”.

6. *Le scelte “degli altri” e la sicurezza “di tutti”: sovranismo, populismo e autocrazia*

Dall'analisi del rapporto tra globalizzazione e sicurezza, dunque, emerge una situazione che ormai riguarda molti settori di intervento pubblico ossia l'interdipendenza globale. Questo vale per altri temi come l'ambiente, l'economia e la concorrenza, i mercati finanziari e di beni e servizi e, quindi, anche per la sicurezza. Come accade per i settori appena citati, così anche in quello della sicurezza la mera dimensione statale non è di per sé dimensione sufficiente per affrontare e garantire il perseguimento delle politiche intraprese e quindi anche per la sicurezza sia degli individui che dell'ordinamento giuridico nella sua complessità.

La risposta a questo stato di cose può essere definita unicamente in sede di diritto internazionale ossia attraverso la costruzione di strumenti giuridici che, superando la dimensione dei confini statali, esportino o importino in ciascun ordinamento regole condivise per evitare che si creino “isole felici” dove l'azione nefasta di pochi abbia effetti su tutti; d'altronde similmente è per il tema informatico (basta un territorio che ospiti un *server* e protegga un *hacker*) o per l'ambiente (è sufficiente un disastro ecologico in un punto del pianeta per coinvolgere tutti) piuttosto che per il tema finanziario (se un determinato Stato accoglie la finanza derivante da operazioni illecite e la protegge con il segreto bancario). Così vale per la sicurezza: vi possono essere isole di produzione di insicurezza in altri Paesi sulle quali lo Stato, fatta eccezione per la guerra, non può incidere se non attraverso lo strumento giuridico degli accordi internazionali.

I trattati internazionali, però, scontano la debolezza di essere, per l'appunto, forme reciproche e volontarie di riduzione della sovranità da parte degli Stati che aderì-

scono. Con questo si vuole intendere che lo Stato che non volesse sopportare questa riduzione della sovranità resterebbe esposto ai fenomeni senza che gli altri possano, se non con l'estremo strumento della guerra, contare sulla riduzione dei rischi alla sicurezza generati in quel territorio.

Forti di questa capacità di autoesclusione dai circuiti decisionali internazionali, rinvigorita dal diffondersi di nuove forme di *sovranoismo*, gli Stati più piccoli rischiano di perdere un ruolo attivo nella lotta internazionale per la sicurezza (marginalizzati e indeboliti) mentre quelli più grandi guadagnano una capacità di azione che li pone in rapporto dialettico con gli altri minando la sicurezza globale, in particolar modo se quello Stato – come spesso accade – sviluppa accanto ad una linea sovranista una politica populista e autoritaria. Si sostanziano in questo modo, però, i presupposti di quel “circolo vizioso dell’accumulo di potere e sicurezza” che allontana la soluzione pacifica della collaborazione e del diritto internazionale⁵².

Dopo la caduta del Muro di Berlino nel 1989 e la progressiva dissoluzione delle esperienze di governo del “blocco socialista”, si disse, con la retorica che connota certa analisi istantanea delle vicende storiche, che con la fine del comunismo (o meglio del socialismo reale costruito intorno all’esperienza sovietica) la democrazia non avrebbe avuto più nemici e si sarebbe avviata al suo trionfo in una appassionata volata in solitaria. Non si tratta di evocare, come già accaduto, presunti nemici della democrazia costruiti dalla globalizzazione e dai merca-

⁵² L’espressione è di J.H. HERZ, *Idealist Internationalism and the Security Dilemma* in *World Politics*, 2, 2, 1950, p. 157; sul punto le riflessioni di F. ANDREATTA, *Mercanti e guerrieri*, Bologna, Il Mulino, 2001, specc. pp. 26-31.

ti (come molta letteratura scientifica ha fatto) ossia sostenere la tesi dell'“azienda globale” come “istituzione chiave del mondo postdemocratico”⁵³ e come destino della globalizzazione sulla scia delle riflessioni di Beck⁵⁴. Il tema non è quello di individuare nel cambiamento la fine della democrazia in quanto fine degli Stati, ma casomai interrogarsi su come mai propri dove gli Stati resistono nella loro struttura tradizionale si accentuano i rischi antidemocratici.

La storia degli anni successivi al 1990 e in particolare quella degli ultimi tempi non sembra confermare questo pronostico emotivamente comprensibile, visto che i processi di indebolimento del principio democratico sono di certo stati molto significativi e, in particolare, hanno interessato proprio i Paesi “in transizione”. L'autocrazia e forme di oligarchia si sono infatti affermate in diversi ordinamenti giuridici anche vicini alla tradizione europea o proprio in quelli che uscivano dall'esperienza sovietica. In molti di questi casi la pretesa di sicurezza (degli individui e/o dello Stato) ha rappresentato lo strumento principale di affermazione delle misure di trasformazione dell'ordinamento giuridico.

Prendiamo, ad esempio, l'esperienza della Turchia, una Repubblica caratterizzata da una guerra civile di lunga durata inerente la parte del territorio del Paese abitato dai Curdi e da un forte contrasto politico e culturale tra laici e islamici ed oggi avviata in un evidente per-

⁵³ C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, spec. pp. 41 e ss..

⁵⁴ Il riferimento è ovviamente a U. BECK., *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, Carocci, 1999; cfr. inoltre. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

corso di tipo autoritario⁵⁵. La Turchia è guidata ininterrottamente da un leader politico (nelle vesti di Presidente del Consiglio dal 2003 al 2014 e come Presidente della Repubblica dal 2014) che ha trasformato la Costituzione del Paese in senso decisamente illiberale nella misura in cui il Presidente della Repubblica (peraltro già in carica) ha assunto il ruolo di capo dell'esecutivo eletto direttamente dai cittadini (in luogo di un Presidente eletto dal Parlamento e con un ruolo di garanzia) ed è al tempo stesso dotato di una serie di poteri che gli permettono il totale controllo del Paese. Egli nomina e revoca i componenti del Governo, sceglie la gran parte dei componenti dell'organo di governo della magistratura e 12 dei 15 giudici della Corte costituzionale. Inoltre, può in teoria essere eletto solamente per due mandati consecutivi (per un totale di 10 anni) ma se il Parlamento (che è eletto contestualmente al Presidente) è sciolto in via anticipata si può presentare nuovamente. Infine, adotta atti normativi propri (decreti legislativi prima di competenza dell'intero governo) e può deliberare lo Stato di eccezione senza il ruolo di garanzia che la Costituzione riconosceva prima al Parlamento.

Con la nuova Costituzione il Presidente può autonomamente dichiarare lo Stato d'emergenza (senza limiti temporali) mentre in precedenza la dichiarazione avrebbe dovuto essere approvata dal Parlamento.

Questa riforma costituzionale è entrata in vigore a seguito di un referendum (con appena il 51% di voti favorevoli nel 2017) che ha permesso l'adozione di regole che

⁵⁵ Cfr. T. GROPPI, *Turchia 2017: l'attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, in *Rivista AIC*, n. 1 del 2017. Cfr. inoltre l'ampia giurisprudenza della CEDU sulla vicenda del leader curdo di opposizione Demirtas (Hdp) *infra* in nota.

non solo potenziano il ruolo del Presidente, ma lo rendono di fatto inamovibile visto che anche lo Stato d'accusa al Presidente deve essere approvato con procedure che richiedono maggioranze difficilmente raggiungibili in Parlamento. Il primo dato da ricordare è che il referendum si è tenuto durante il periodo di "stato d'emergenza", tanto da destare molti dubbi in sede internazionale un voto del genere⁵⁶. Il Presidente Erdogan, nel luglio 2016, ha resistito di un colpo di Stato a seguito del quale migliaia di dipendenti pubblici sono stati licenziati, arrestati ed è stato dichiarato lo stato d'emergenza (sulla base delle norme costituzionali) che è stato in vigore per due anni ossia fino al luglio 2018; un clima politico ed istituzionale sul quale di recente è anche intervenuta, sollevando criticità normative, la Corte europea dei diritti⁵⁷.

La Costituzione turca prevede due diversi "stati di emergenza": uno di tipo economico e sociale⁵⁸, l'altro legato alla sicurezza e all'ordine pubblico. L'art. 120 della Costituzione prevede che "*in caso di gravi indizi di atti di violenza diffusa che miri alla distruzione dell'ordine liberi democratici stabiliti dalla Costituzione o dei diritti e delle libertà fondamentali, o grave deterioramento di ordine*

⁵⁶ La Commissione di Venezia, il 13 marzo 2017, ha espresso parere negativo sullo svolgimento di un referendum costituzionale durante uno stato di emergenza, considerando il clima d'intimidazione che si riscontra, in questo momento, in Turchia.

⁵⁷ *Case of Selahattin Demirtas v. Turkey* (No. 2) (Application no. 14305/17) del 20 novembre 2018.

⁵⁸ Secondo l'art. 119 della Costituzione turca, "*In caso di catastrofi naturali, epidemie pericolose o una grave crisi economica, il Consiglio dei ministri, riunitosi sotto la presidenza del Presidente della Repubblica può dichiarare lo stato di emergenza in una o più regioni o in tutto il paese per un periodo non superiore a sei mesi*".

pubblico a causa di atti di violenza, il Consiglio dei ministri, riuniti sotto la presidenza del Presidente della Repubblica, previa consultazione con il Consiglio di sicurezza nazionale, può dichiarare lo stato di emergenza in una o più regioni o in tutto il paese per un periodo non superiore a sei mesi". La Costituzione inoltre prevede che la "decisione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale e deve essere presentata immediatamente alla Grande assemblea nazionale turca per l'approvazione. Se la Grande Assemblea nazionale turca è in vacanza, deve essere riunita immediatamente. L'Assemblea può modificare la durata dello stato di emergenza, estendere il periodo, per un massimo di quattro mesi soltanto, di volta in volta su richiesta del Consiglio dei ministri, o può revocare lo stato di emergenza".

Da segnalare che, come continuava il testo vigente nel 2016, durante lo Stato di emergenza è espressamente consentita una compressione delle libertà costituzionali, un rafforzamento dei poteri normativi del Governo oltre una serie di vincoli che la dichiarazione può produrre sugli individui⁵⁹. D'altronde lo stesso art. 15

⁵⁹ L'art. 121 prevede infatti: *"Il materiale finanziario, del lavoro e degli obblighi che devono essere imposti ai cittadini in caso di dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 119 e, applicabili a seconda della natura di ogni sorta di stato di emergenza, la procedura per quanto riguarda i diritti fondamentali e il modo libertà deve essere limitata o sospesa in linea con i principi di cui all'articolo 15, come e con quali mezzi le misure imposte dalla situazione devono essere prese, che tipo di competenze deve essere conferiti i dipendenti pubblici, che tipo di modifiche devono essere effettuate nel statuto dei funzionari, e disciplina la procedura di stato di emergenza, deve essere regolata dalla legge in materia di stato di emergenza. Durante lo stato di emergenza, la riunione del Consiglio dei ministri sotto la presidenza del Presidente della Repubblica, può emanare decreti aventi forza di legge in materia rese necessarie dallo stato di emergenza. Tali decreti sono pubblicati*

della Costituzione prevede la sospensione dell'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali precisando che *“in tempi di guerra, la mobilitazione, la legge marziale, o lo stato di emergenza, l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali può essere parzialmente o totalmente sospesi, o misure possono essere adottate, nella misura richiesta dalle esigenze della situazione, che derogare le garanzie sancite dalla Costituzione, a condizione che gli obblighi di diritto internazionale, non siano stati violati”*⁶⁰.

Il nuovo testo costituzionale a giudizio di molti rende il quadro normativo ancora più critico dal punto di vista della garanzia della democrazia liberale in Turchia⁶¹; ma non è solamente in Turchia che si affacciano derive di questo tipo.

La Russia ormai da circa 20 anni è guidata da Vladimir Putin, per due volte Presidente della Repubblica, poi Presidente del Consiglio e ancora Presidente della Re-

nella Gazzetta Ufficiale, e deve essere presentata alla Grande Assemblea Nazionale turca lo stesso giorno per l'approvazione, il termine e la procedura per la loro approvazione da parte dell'Assemblea devono essere indicati nel regolamento di procedura”.

⁶⁰ Il medesimo articolo precisa quindi che *“anche nelle circostanze di cui al primo comma, il diritto individuale alla vita, e l'integrità della sua entità materiale e spirituale sono inviolabili, tranne dove la morte avviene attraverso atto legittimo di guerra e l'esecuzione delle condanne a morte, nessuno può essere costretto a rivelare la propria religione, di coscienza, pensiero o di opinione, né essere accusati a causa di essi; reati e delle sanzioni non può essere retroattiva, o chiunque può essere condannato fino a tanto, accertato con una sentenza del tribunale”.*

⁶¹ A. CHIAPPETTA, *Note minime sulla riforma costituzionale in Turchia*, in *forumcostituzionale.it*, 2017; M. MAZZA, *Le incertezze della (eventuale) transizione costituzionale in Turchia*, in *Forum DPCE on line*, 2017.

pubblica dopo che è stata cambiata la Costituzione⁶². La sicurezza ha svolto un ruolo chiave anche nella vicenda russa: la guerra in Cecenia ossia un'area a tendenza indipendentista repressa nel sangue prima, la guerra con l'Ucraina e l'occupazione della Crimea poi (sulla base della quale sono state adottate misure di embargo da parte della comunità internazionale).

Non immune dall'assunzione di elementi tipici del sovranismo identitario e della logica identitaria è stata anche l'Europa in senso istituzionale ossia i Paesi membri dell'Unione, sia in ragione dell'esito del referendum (consultivo) del Regno Unito per l'uscita del Paese dall'UE (Brexit), sia per l'affermarsi di movimenti politici a forte vocazione sovranista (in Italia M5S e Lega, in Germania AFD, in Francia FN, N-Va in Belgio, Fpö in Austria). Si pensi al voto del settembre del 2018 con il quale il Parlamento europeo⁶³ ha evidenziato che “esiste un evidente rischio di violazione grave, da parte dell'Ungheria, dei valori sui quali è fondata l'Unione”. L'art. 7 del TFUE, infatti, prevede questa procedura ogni qualvolta siano a rischio di pregiudizio i valori dell'Unione quali espressi dall'art. 2 TFUE (*“L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della li-*

⁶² La durata in carica del Presidente della Repubblica, prima fissata in quattro anni, è stata portata a sei anni con la legge di emendamento della Costituzione n. 6 del 30 dicembre 2008; un nuovo mandato per Putin è iniziato con le elezioni presidenziali del 2018. Ulteriori innovazioni sono state introdotte con la legge di emendamento della Costituzione n. 2 del 5 febbraio 2014.

⁶³ *Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL)).*

bertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini").

Negli ultimi mesi, l'Unione europea è intervenuta anche sull'attività normativa della Polonia in materia di funzione giurisdizionale ritenuta foriera di pregiudicare l'indipendenza del potere giudiziario e con essa la garanzia dello "Stato di diritto"; tanto da portare il Paese membro ad annunciare una revisione delle norme in questione⁶⁴.

Neppure gli Stati Uniti sono stati immuni a questo approccio se si considerano le scelte protezionistiche in materia di commercio (dazi e vincoli alla produzione in Usa, cambiamento del proprio posizionamento politico sulle politiche ambientali internazionali e le posizioni sulle politiche migratorie) e la vicenda dell'influenza russa sulla campagna elettorale del 2017.

Sembra dunque profilarsi uno schema nel quale alcuni governi assumono di dover ripristinare la sovranità statale *pleno iure* per combattere l'insicurezza associandola di volta in volta a ragioni diverse, più legate a vicende interne o a minacce globali. Si accetta, in fondo, nelle diversità dei singoli Paesi dell'emergere dell'idea di una "mini-sicurezza identitaria" ossia fondata sul presupposto che la comunità nazionale possa da sola ed isolata meglio proteggersi dai rischi, senza così fornire adeguata rilevanza al fatto che le minacce alla sicurezza (in-

⁶⁴ Cfr. CGUE, *Ordonnance de la Vice-Présidente de la Cour* del 19 ottobre 2018.

clusi i flussi migratori se considerati tali) possono essere governati solamente in una dimensione internazionale. D'altronde, "l'identità prende forma, viene affermata, rivendicata, imposta in relazione ai gruppi che di volta in volta si costituiscono nella competizione per le risorse, di qualunque tipo esse siano"⁶⁵.

Torna qui, dunque, per il mondo reale quanto già detto per la rete internet e l'assenza del diritto come condizione di proliferazione della dialettica schmittiana amico-nemico. Senza il diritto o con un diritto internazionale indebolito nella sua capacità giudica, quella dialettica pone l'insicurezza come regola nella misura in cui dissimula l'insicurezza di tutti dietro la finzione della pseudo-sicurezza di alcuni che, in quanto parziale, è sempre a scapito della sicurezza di altri.

Spetta all'individuo prendendo in mano lo scettro della libertà ricostruire le dinamiche sociali e quindi istituzionali (politiche e normative) nel mondo globale; "nel contesto di una collisione globale quotidiana di "certezze" alternative, ognuno deve – o più prudentemente dovrebbe – uscire da sé e assumere il punto di vista dell'altro [...]. Questo processo di accertamento di sé attraverso il dissenso con l'altro richiede enormi mutamenti nella vita quotidiana e in tutti i campi dell'agire sociale: è questa una delle ragioni degli sconvolgimenti e delle paure di questa epoca dell'uguaglianza delle condizioni" ossia "l'epoca di un dialogo involontario, quotidiano e globale tra le culture e dell'insicurezza che ne deriva"⁶⁶.

⁶⁵ F. REMOTTI, *Contro l'identità* (1996), Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 59.

⁶⁶ U. BECK, *I rischi della libertà* (1994), Bologna, Il Mulino, 2000, p. 95.

Considerazioni conclusive

In queste brevi riflessioni si è provato a porre in connessione questioni e problematiche inerenti la sicurezza cercando di rintracciare una comune chiave di lettura che muovesse dalle peculiarità dell'analisi in quanto compiuta nel mondo del diritto. Utilizzando questa lente, si è tentato di ricostruire il concetto di sicurezza in termini assiologicamente orientati ossia non come mera condizione oggettiva di assenza di rischio, ma come presupposto per l'esercizio delle libertà nell'idea che sia normale che detto esercizio comporti oltre che scelte soggettive anche i connessi rischi. Una libertà che può essere responsabile non solo se osserva i precetti normativi ma anche se si muove negli spazi lasciati liberi dalle regole giuridiche poste dal potere pubblico.

È evidente infatti che la tendenza a concepire la sicurezza come "iper-normazione" di ogni aspetto della vita sociale al fine di ingessare ogni scelta umana in un binario giuridico di azione-conseguenza può senza dubbio contribuire a costruire uno scenario percepito come "sicuro" perché privo di variabili, ma al tempo stesso pone in essere due grandi rischi per la libertà umana: il primo consiste nella completa sostituzione dello Stato all'individuo nella valutazione della "ammissibilità" di un comportamento anche quando questa scelta non pregiudicherebbe la libertà dalla paura degli altri individui. Si comprende, infatti, che non può non essere lasciata alla libertà dei singoli, attraverso forme di autoregolazione giuridica (usi, costumi, contratti, prassi, consuetudini, accordi, *soft law*... etc.) la valutazione di una serie di azioni, lasciando loro liberi di giocare in uno schema dia-

lettico dove, nel caso ci sia uno sconfitto, ciò non significa che ci sia un rischio per la comunità.

In questo senso la sicurezza va letta come libertà *dalla paura* e non come libertà *dal bisogno* perché dal bisogno ci si libera attraverso l'azione umana, il lavoro, l'impresa, la ricerca, il rischio... Compito del potere pubblico non è far vivere "tranquilli" i propri consociati sulla base di una visione di "Stato etico" che seleziona tutte le scelte al posto degli individui, ma farli vivere liberi; liberi anche di liberarsi dai bisogni attraverso i meccanismi del mercato delle idee, dei beni, delle risorse in uno schema di competizione e confronto nel quale lo Stato deve limitarsi a garantire condizioni di partenza eguali ma non condizioni di arrivo. La libertà dal bisogno, dunque, non consiste nella sicurezza ma nel riconoscimento di diritti sociali che consentano a tutti di attivarsi per fornire il proprio contributo materiale o spirituale all'evoluzione umana. I diritti sociali non sono uno strumento di controllo sociale che dispensando "sicurezza sociale" evitano l'insorgere di rischi per la comunità, ma un mezzo per permettere a tutti di partecipare al gioco sociale senza svantaggi di partenza; gioco il cui esito non può produrre pericoli se i giocatori accettano l'idea di concorrere, confrontarsi e differenziarsi per merito e capacità. Ecco, dunque, che emerge il secondo aspetto del rischio legato ad una concezione "pan-giuridica" e statalista della sicurezza nella misura in cui essa tende a sostenere che standardizzazione dei comportamenti e dei soggetti umani significa maggiore sicurezza. Così facendo, l'egualitarismo legittimato dalla sicurezza uccide la propensione soggettiva all'innovazione, al cambiamento e al rischio che ha rappresentato nella storia dell'umanità la spinta evoluzionistica che ci ha portato dalla vita animale a quella umana; ci si avvicina pericolosamente ad un egualitarismo che scambia il "rendere tutti eguali"

con il “rendere tutti sicuri” convinto che nelle differenze si annidi la paura¹.

Questo, si badi bene, non vuol dire che non debba essere garantita la sicurezza da parte del potere pubblico, ma che detta attività deve essere ridotta al minimo necessario per non pianificare l’esistenza umana come quella di animali in un allevamento intensivo senza lasciare spazio al libero arbitrio². Lo “Stato di diritto”, ossia la prevedibilità delle conseguenze delle azioni umane, base indiscutibile della costruzione di una libertà dalla paura, non si rafforza se si aumentano i casi di “prevedibilità” (positivamente intesa) ma se si garantisce un diritto certo sugli aspetti minimi necessari per liberare l’uomo dalla paura. Una “prevedibilità” già di per sé complessa (la norma ormai è un “pronostico” per usare le parole della dottrina³ tra quanto decide la

¹ D’altronde, la richiesta di una protezione crescente viene da ampi strati di popolazione nella misura in cui assistiamo, per usare le parole di Castel, alla “proliferazione contemporanea di un’avversione al rischio” (ID., *L’insicurezza sociale...* cit., p. XI) che tragicamente fornisce sostegno all’annichilimento delle differenze interpersonali e della gerarchizzazione (per merito, capacità, potere...) dei rapporti sociali per costruire un egualitarismo che associa indifferenza a sicurezza. Le spinte populiste e sovraniste, d’altronde, cosa auspicano se non un egualitarismo verso il basso che permetta a tutti, non sentendosi alcuno inferiore agli altri, di vivere “sicuri” nel senso di vivere senza dover competere e misurarsi?

² Il rinvio è d’obbligo all’opera di F. A. VON HAYEK (edizione a cura di A. M. Petroni, *Legge, legislazione e libertà. Critica dell’economia pianificata*, Milano, il Saggiatore, 2010 e di B. LEONI, *La libertà e la legge* (1961), Macerata, Liberilibri, 1995).

³ Cfr. le riflessioni di V. MARZOCCO, *Nella mente del giudice*, Torino, Giappichelli, 2018 che pur centrate sulla figura di Jerome Frank, organizzano la riflessione sul realismo giuridico in modo complessivo.

politica con la fonte del diritto e quanto decidono amministrazione e giudici nell'applicare il "diritto valido"⁴) non si rafforza certo ampliando i settori sottoposti alla regola giuridica posta dal potere pubblico.

In questo senso solamente l'esercizio della libertà può costruire le basi per il perseguimento della libertà dalla paura perché *la sicurezza senza libertà è semplicemente una sicurezza inutile e anzi dannosa*. Il successo della sicurezza è tale quando permette all'uomo di poter scegliere, rischiare ed evolversi senza rinchiuderlo in una "prigione di sicurezza".

A presidio di garanzia di un esito liberale del dispiegamento giuridico del principio di sicurezza vi è senza dubbio la Costituzione ma anche le previsioni contenute nei Trattati dell'Unione europea, nelle carte, nelle convenzioni e nelle dichiarazioni internazionali; ciò non toglie tuttavia che l'argine più rilevante è senza dubbio quello culturale e umano sul quale si attesta da sempre nella storia la vera e decisiva linea di resistenza e di evoluzione della libertà umana.

Ecco dunque che il principio di sicurezza tocca e abbraccia il "diritto alla felicità" intesa non come nella letteratura di Ray Bradbury quale assenza di dubbi, di scelte e di rischi, ma come consapevole volontà di gestirli responsabilmente da parte dell'individuo⁵. A modesto pa-

⁴ A. ROSS, *Diritto e giustizia* (1958), Torino, Einaudi, 2001.

⁵ ID., *Fahrenheit 451*, 1953 nel quale si legge: "se non vuoi un uomo infelice per motivi politici, non presentargli mai i due aspetti di un problema, o lo tormenterai; dagliene uno solo; meglio ancora, non proporgliene nessuno. Fa' che dimentichi che esiste una cosa come la guerra. Se il Governo è inefficiente, appesantito dalla burocrazia e in preda a delirio fiscale, meglio tutto questo che non il fatto che il popolo abbia a lamentarsi" (ed. Milano, Mondadori, 1989, pp. 72-73). Una condizione di felicità che presuppone una drammatica e da

rere di chi scrive, dunque, non esiste tanto un *diritto alla sicurezza*, quanto piuttosto una *libertà dalla paura* che deve essere bilanciata con un *diritto alla scelta, all'azione e al rischio* – quali conseguenze dell'esercizio della insopprimibile libertà individuale – su cui si fonda tanto la realizzazione soggettiva quanto l'evoluzione umana.

Tema, questo che rimanda alle teorie della scelta sociale e alla necessità del legame tra razionalità e libertà⁶ nella costruzione delle scelte politiche e quindi giuridiche, così da rendere la sicurezza un bene tutelato dalla “sicurezza del diritto”.

scongiurare stardardizzazione egualitarista degli individui (“Noi dobbiamo essere tutti uguali. Non è che uno nasca libero e uguale, come dice la Costituzione, ma ognuno *vien fatto* uguale. Ogni essere umano a immagine e somiglianza di ogni altro; dopo di che tutti sono felici, perché non ci sono montagne che ci scoraggino con la loro altezza da superare, non montagne sullo sfondo delle quali si debba misurare la nostra statura” (pp. 69-70).

⁶ A. SEN, *Razionalità e libertà*, Bologna, Il Mulino, 2005, spec. pp. 67 e ss..

Riferimenti bibliografici

- G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003;
- G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1967;
- C. AMIRANTE, M. PASCALI, *Alien. Immigrazione clandestina e diritti umani*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015;
- F. ANDREATTA, *Mercanti e guerrieri*, Bologna, Il Mulino, 2001;
- F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Padova, Cedam, 2007;
- D. BACIS, *Il diritto alla verità nel dialogo tra Corti. Roma accoglie le suggestioni di San José de Costa Rica* in *DPCEonline.it*, n. 2 del 2018;
- A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997;
- A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002;
- C. BALDI, *Stato d'assedio*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di politica*, Torino, Utet, ed. 2004, *ad vocem*;
- A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1997;
- S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008;
- G. BASCHERINI, *L'immigrazione e i diritti*, in R. NANIA, P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, vol. I;
- G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali: l'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007;

- G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Jovene, 2017;
- C. BECCARIA, *Dei delitti delle pene* edita nel 1764;
- U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, Carocci, 1999;
- U. BECK, *I rischi della libertà* (1994), Bologna, Il Mulino, 2000;
- S. BENHABIB, *Cittadini globali*, Bologna, Il Mulino, 2008;
- R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001: analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e regioni 2001-2014*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014;
- R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006;
- L. BONANATE, *Terrorismo politico*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di politica*, Torino, Utet, ed. 2004, *ad vocem*;
- P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino, 2006;
- R. BRADBURY, *Fahrenheit 451* edita nel 1953;
- F. BUFFA, *Informatica e internet nella giurisprudenza*, Vicalvi, Key Editore, 2018;
- B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli, 2015;
- B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2015;
- P. CARNEVALE, a cura di, *Guerra e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004;
- P. CARNEVALE, *Emergenza bellica, guerra al terrorismo e forma di governo: qualche considerazione sulla disattivazione dell'art. 78 della Costituzione*, in T. GROPPI, a cura di, *Democrazia e terrorismo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006;

- P. CARNEVALE, *La Costituzione va alla guerra?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2004;
- R. CARPINO, *Testo Unico degli Enti locali commentato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018;
- R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che cosa significa essere protetti*, Torino, Einaudi, 2011;
- G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2008;
- A. CHIAPPETTA, *Note minime sulla riforma costituzionale in Turchia*, in *forumcostituzionale.it*, 2017;
- E. CHITI, *L'amministrazione militare tra ordinamento nazionale ed ordinamento globale*, Milano, Giuffrè, 2006;
- E. CHITI, *L'amministrazione militare*, Milano, Giuffrè, 2007;
- E. CHITI, B.G. MATTARELLA, *La sicurezza europea*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 2 del 2008.
- E. CHITI, *Assetti nazionali ed europei delle forme di polizia e militari*, in *Riv. Dir. Amm.*, 2016;
- P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione e populismo al tempo della rete*, in AA.VV., *Democrazia, oggi, Annuario AIC 2017*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018;
- F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, G. ROSA, G.E. VIGEVANI, a cura di, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018;
- F. CORTESE, G. PELACANI, a cura di, *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017;
- P. COSTA, D. ZOLO, a cura di, *Lo Stato di diritto*, Milano, Feltrinelli, 2002;
- V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1989;
- C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003;
- C. DE FIORES, *"L'Italia ripudia la guerra"?*, Roma Ediesse, 2002;
- G. DE VERGOTTINI, *Guerra e attuazione della*

Costituzione, in P. CARNEVALE, a cura di, *Guerra e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004;

G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2004;

M. DOGLIANI, *Il valore costituzionale della pace e il divieto della guerra* in P. CARNEVALE, a cura di, *Guerra e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004;

M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. COCCO, a cura di, *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012;

F. FABRIZZI, *La Provincia*, Napoli, Jovene, 2012;

R. FEDERICI, *Guerra o diritto?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013;

M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza, 2009;

M. FIORAVANTI, *breve storia del costituzionalismo*, Brescia, Morcelliana, 2010;

T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza in forumcostituzionale.it.*;

T.E. FROSINI, *Libertè, egalitè, Internet*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015;

T.E. FROSINI, *Democrazia e internet*, in *Rivista di diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 4-5 del 2017;

T.E. FROSINI, *Lo stato di diritto si è fermato a Guantánamo* in *rivistaaic.it*, 2005 e in *DPCE* n. 4 del 2005;

V. FROSINI, *Teoria e tecnica della violenza*, in ID., *Costituzione e società civile*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975;

V. FROSINI, *La democrazia nel XXI secolo* (1997), Macerata, Liberilibri, 2010;

M. GIALUZ, P. SPAGNOLO, *Commento all'art. 5* in S. BARTOLE, P. DE SENA e V. ZAGREBELSKY, a cura di, *Commentario breve alla CEDU*, Padova, Cedam, 2012, *ad vocem*;

T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue dimensioni costitu-*

zionali, in *forumcostituzionale.it*, e in S. VIDA, a cura di, *Diritti umani. Teorie, analisi, applicazioni*, Bologna, Bononia University Press, 2008;

T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Bonomo, 2010;

T.F. GIUPPONI, *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, Bononia University Press, 2010;

T.F. GIUPPONI, a cura di, *L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità tra dettato normativo e prassi*, Bologna, Bononia University Press, 2017;

T.F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *forumcostituzionale.it*;

F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli, Jovene, 2014;

T. GROPPI, *Turchia 2017: l'attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, in *Rivista AIC*, n. 1 del 2017;

T. GROPPI, a cura di, *Democrazia e terrorismo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006;

G. GUZZETTA, F. MARINI, D. MORANA, *Le materie di competenza regionale: commentario*, Napoli, ESI, 2015;

J.H. HERZ, *Idealist Internationalism and the Security Dilemma* in *World Politics*, 2, 2, 1950;

M. HUEMER, *Il problema dell'autorità politica. Un esame del diritto di obbligare e del dovere di obbedire*, Macerata, Liberilibri, 2015;

H. KELSEN *Essenza e valore della democrazia* (1929), in ID. *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998;

G. LEO, *Il caso Abu Omar: le motivazioni della sentenza di rinvio della Corte d'Appello che condanna vertici e funzionari del Sismi in Diritto penale contemporaneo (penalecontemporaneo.it)*, 2013;

B. LEONI, *La libertà e la legge* (1961), Macerata, Liberilibri, 1995;

- A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica*, Napoli, Jovene, 2007;
- M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto*, IV edizione, vol. V pubblicistico, Torino, UTET, 1991, *ad vocem*;
- M. LUCIANI, *La decisione giudiziaria robotica*, in *Nuovo Diritto Civile*, n. 1 del 2018;
- V. MARZOCCO, *Nella mente del giudice*, Torino, Giappichelli, 2018;
- A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017* in *federalismi.it*, n. 17 del 2017;
- G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003;
- M. MAZZA, *Le incertezze della (eventuale) transizione costituzionale in Turchia*, in *Forum DPCE on line*, 2017;
- C. MEOLI, *Il prefetto nell'ordinamento italiano*, Firenze, 1984;
- C. MEOLI, *Il Ministero dell'interno: ordinamento e attribuzioni*, Roma, NIS, 1986;
- C. MEOLI, *Questore*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1987, *ad vocem*;
- C. MEOLI, *Il prefetto nell'amministrazione della pubblica sicurezza*, in *Riv. di Pol.*, 1992;
- C. MEOLI, *Prefetto*, in *Dig. pubbl.*, XI, Torino, Utet, 1996, *ad vocem*;
- C. MEOLI, *Le funzioni di ordine*, in G. VESPERINI, a cura di, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, 2005;
- C. MEOLI, *Ordine e sicurezza pubblica*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, Roma, Il Sole 24 ore, 2007, *ad vocem*;
- C. MEOLI, *Ordine e sicurezza pubblica*, in S. PATTI, diretta da, *Enciclopedia giuridica*, Roma, Il Sole 24 ore, 2007, *ad vocem*;
- M. MEZZANOTTE, *Fake news nelle campagne elettorali digitali* in *federalismi.it*, n. 17 del 2018;

G. MIGLIO, *Lezioni di politica*, Bologna, Il Mulino, 2011, vol. II;

S. MILGRAM, *Obbedienza all'autorità* (1974), Torino, Einaudi, 2003;

A. MORELLI, *Articolo 54*, in, F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI, a cura di, *La Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. I;

A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2013;

C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973;

C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016;

R. NANIA, *Le libertà economiche: impresa e proprietà*, in P. RIDOLA, R. NANIA, *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, vol. I;

G. NEPPI MODONA, *La giurisprudenza costituzionale italiana in tema di leggi di emergenza contro il terrorismo, la mafia e la criminalità organizzata* in T. GROPPI, *Democrazia e terrorismo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006;

I.A. NICOTRA, *L'autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, Giappichelli, 2016;

M. NUNZIATA, a cura di, *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Roma, Carocci, 2017;

A. PAJNO, a cura di, *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2011;

F. REMOTTI, *Contro l'identità* (1996), Roma-Bari, Laterza, 2007;

P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in P. RIDOLA, R. NANIA, a cura di, *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006;

P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale: i diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, Giappichelli, 2018;

C. RISI, A. RIZZO, *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016;

A. ROSS, *Diritto e giustizia* (1958), Torino, Einaudi, 2001;

M. RUOTOLO, *Diritto dei detenuti e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2002;

M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 2/2013;

M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011;

M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012;

G.M. SALERNO, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano* in *Studi in onore di Giovanni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005;

C. SCHMITT *Il concetto discriminatorio di guerra* (1938), Roma-Bari, Laterza, 2008;

C. SCHMITT, *Il concetto di politico* (1932) in ID., *Le categorie del "politico"*, Bologna, Il Mulino, 1999;

A. SEN, *Razionalità e libertà*, Bologna, Il Mulino, 2005;

A. STERPA, Art. 126, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, a cura di, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II;

A. STERPA, a cura di, *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014;

G. TOSATTI, *Storia del Ministero dell'interno*, Bologna, Il Mulino, 2009;

G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana* in *federalismi.it*, n. 1 del 2018;

M. VALENTINI e L. FALCO, *Dialogo sul futuro del Ministero dell'Interno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018;

F. A. VON HAYEK, edizione a cura di A.M. PETRONI, *Legge, legislazione e libertà. Critica dell'economia pianificata*, Milano, il Saggiatore, 2010;

N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Zanichelli, 2014;
N. ZANON, *Tra giurisdizione e legislazione. Leggendo “La libertà e la legge” di Bruno Leoni*, in *Quad. Cost.* n. 1 del 2018.

Collana *Questioni contemporanee* (nuova serie)

1. F. MODUGNO, *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, 2008
2. F. LIGUORI, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, nuova ed., 2013
3. F. FRACCHIA, *Ordinamento comunitario, mercato e contratti della pubblica amministrazione. Profili sostanziali e processuali*, 2010
4. H. EHMKE, "Discrezionalità" e "concetto giuridico indeterminato" nel diritto amministrativo, trad. di E. Altieri, 2011
5. F.M. DI SCIULLO, *Dopo la storia. La democrazia tra ostilità e ragione pubblica 1989-2001*, 2012
6. G. ALLEGRI, M.R. ALLEGRI, A. GUERRA, P. MARSOCCHI (a cura di), *Democrazia e controllo pubblico. Dalla prima modernità al web*, 2012
7. J. SOLÉ TURA, *Reinterpretazione di Machiavelli*, a cura di M. Carrillo e M. Della Morte, 2012
8. A. VIVIANI, *L'identità personale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2013
9. C. MONTAGNANI, *Il fascismo "visibile". Rileggendo Alberto Asquini*, 2014
10. G. GUARINO, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, 2014
11. M.P. PATERNÒ (a cura di), *Questioni di confine. Riflessioni sulla convivenza giuridico-politica in una prospettiva multidisciplinare*, 2014
12. C. MAGNANI, *Pluralismo, informazione e radiotelevisione*, 2014
13. M. CAVINO, *Lezioni di giustizia costituzionale francese*, 2014
14. C.E. BALDI, *Se questo è mercato... Gli aiuti di Stato in un'Europa tecnocratica*, 2014
15. T.E. FROSINI, *Liberté Egalité Internet*, 2015
16. C. AMIRANTE, M. PASCALI, *Alien. Immigrazione clandestina e diritti umani*, 2015
17. F. MARCELLI, P. MARSOCCHI, M. PIETRANGELO (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica*, 2015
18. C. MONTAGNANI, *Insegnare il fascismo e difendere la libertà. L'esperienza di Salvatore Satta*, 2015

19. V. BALDINI, *La concretizzazione dei diritti fondamentali. Tra limiti del diritto positivo e sviluppi della giurisprudenza costituzionale e di merito*, 2015
20. F. RESCIGNO, "Ite, missa est". *Laicità paradigma di eguaglianza*, 2015
21. C. BAZZOCCHI, *Giuseppe Capograssi. La bellezza del finito, il lavoro dell'infinito*, 2015
22. S. MANNONI, *Millenarismo 2.0. Il diritto al cospetto della nuova era digitale*, 2016
23. G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, 2016
24. L. MEZZETTI, *La libertà decapitata. Dalle primavere arabe al Califfato*, 2016
25. S. MANNONI, *Centaurio Europa. L'Unione europea tra mercato e civitas*, 2016
26. F. MERUSI, *La legalità amministrativa fra passato e futuro. Vicende italiane*, 2016
27. F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, 2016
28. C. RISI, A. RIZZO, *L'Europa della sicurezza e della difesa*, 2016
29. S. MANNONI, *Tv vs Web. La televisione nella rete digitale*, 2016
30. A. MANGIA - A. MORRONE - G. ZANCHINI (a cura di), *Oltre il Sì e il No. Dialogo sulle riforme*, 2016
31. F. LIGUORI, *Liberalizzazione diritto comune responsabilità. Tre saggi del cambiamento amministrativo*, 2017
32. C. BAZZOCCHI, *La comunità imperfetta. In difesa dell'idea di nazione*, 2017
33. I. CACCIAVILLANI, *Il nuovo Codice della "giustizia contabile". Una giustizia anomala*, 2018
34. S. MANNONI, G. STAZI, *Is Competition a Click Away? Sfida al monopolio nell'era digitale*, 2018
35. F. GASPARI, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, 2018
36. L. DELLI PRISCOLI, *Famiglia e principio di uguaglianza*, 2018
37. F. MERUSI, E. FREDIANI, *Itinerari della tutela del cittadino. Errori, rimedi e fantasie*, 2019

Finito di stampare nel mese di gennaio 2019
presso la *Vulcanica Print* (Na)