

Il volto costituzionale della sicurezza*

Mario Dogliani

1.- Il termine sicurezza è polisenso; ha significati molteplici e ambivalenti nel linguaggio comune, ancor prima che nel linguaggio della costituzione e delle leggi. Nella lingua latina l'aggettivo *securus* – da *se* (in senso disgiuntivo) e *cura* (sollecitudine) – aveva due significati principali, corrispondenti a due diverse qualificazioni morali di un soggetto: senza inquietudini (tranquillo, sereno, calmo, senza timore) e senza cura (indifferente, trascurato, negligente, superficiale). Il primo dei due significati soggettivi, in senso traslato, ne ha generato uno oggettivo, riferito a una “cosa”, priva di pericoli. Anche nella lingua comune attuale il sostantivo assume la stessa duplice sfumatura di senso, soggettivo e oggettivo.

A) In senso soggettivo mantiene i due significati moralmente diversi propri della lingua latina:

A.1) sicurezza come tranquillità, serenità, non paura; ai quali si aggiunge, con un accento più marcato, quello di “determinazione”¹; e

A.2) sicurezza come superficialità, negligenza, trascuratezza, indifferenza (significato che sopravvive essenzialmente nelle espressioni “essere troppo sicuri di sé...”).

Nel primo, il termine si riferisce dunque alla percezione di una condizione nella quale è ragionevole attendersi – a causa della presenza di certe condizioni, naturali o artificiali – che non si verificherà l'evento indesiderato. Naturalmente è difficile che la sicurezza si realizzi in modo assoluto, ma si può comunque ritenere che sia sicuro colui che è consapevole che una determinata situazione indesiderata non si

* *Questo scritto è destinato agli studi in onore di Angelo Mattioni.*

¹ Si pensi all'uso che del termine “securus” fa Manzoni nel «5 maggio»:

Dall'Alpi alle Piramidi,
dal Manzanarre al Reno,
di quel sicuro il fulmine
teneva dietro al baleno;
scoppiò da Scilla al Tanai,
dall'uno all'altro mar.

produrrà. Sicura di conseguenza è anche la situazione ragionevolmente non pericolosa.

B) In senso oggettivo il termine sicurezza indica una situazione che presenta caratteristiche – fisiche o giuridiche - tali da rendere ragionevolmente improbabile il verificarsi di determinati eventi indesiderati, posto che un rischio residuo permane sempre, e non è eliminabile. Esempi di questo modo di intendere la parola sono espressioni come sicurezza del lavoro, sul lavoro, del traffico, dei voli; tutte situazioni da “costituire” attraverso gli strumenti della prevenzione e della protezione.

Naturalmente, non essendo la sicurezza dimostrabile, è possibile solo, in linea generale, individuare gli eventi probabili, da evitare, che determinano insicurezza. Esistono poi ambiti in cui l'indefinitezza di tali eventi risulta più ampia (sicurezza pubblica e sicurezza nazionale).

Nel linguaggio del costituzionalismo il termine sicurezza – non specificato – ricorre in entrambi i diversi significati sub A.1) e B).

Così nelle parole di Hobbes: «Il compito di un sovrano rappresentativo, sia esso un monarca o un'assemblea, sta tutto nel fine per la realizzazione del quale il potere sovrano gli è stato affidato, cioè nel garantire la sicurezza del popolo, verso cui quello è obbligato per legge di natura, e per renderne conto di fronte a Dio e solamente a lui che è autore di essa. Qui per sicurezza non s'intende una pura e semplice preservazione, ma anche qualsiasi altra gioia della vita che ciascuno, con un'attività consentita, senza danneggiare o contrastare lo stato, si sarà procurata». (Leviatano XXX); ma anche «...fuori dello stato è il potere delle passioni, la guerra, la paura, la miseria, la bruttura, la solitudine, la barbarie, l'ignoranza, la crudeltà; nello stato il potere della ragione, la pace, la sicurezza, la ricchezza, lo splendore, la socialità, la raffinatezza, le scienze, la benevolenza». (De Cive, X.1)

2.- Sulla base di questa premessa possiamo chiederci se nella costituzione italiana il termine sicurezza sia sempre utilizzato in maniera univoca o se invece il suo significato cambi a seconda del contesto cui si riferisce; e se, malgrado questi cambiamenti, resti fermo un suo “nucleo forte”. Se, cioè, il termine “sicurezza” sia utilizzato in maniera promiscua o se, invece, esprima un unico concetto, pur declinato in maniera differente a seconda dell'ambito cui è riferito.

Prima di affrontare il problema del significato, o dei significati, ascrivibili al termine “sicurezza” che compare negli enunciati costituzionali, è opportuno compiere una ricognizione dei contesti in cui il termine è utilizzato: una ricognizione, cioè, delle sue modalità d'uso, dei nessi che presuppone con i suoi campi di significato. Tali contesti, o usi, possono così essere sintetizzati:

a) Uso del “legislatore conservatore”: ricorre nell’articolo 13, laddove si fa riferimento all’“autorità di pubblica sicurezza”, o nell’art. 25, che richiama il concetto di “misure di sicurezza”. Entrambe le espressioni sono evidentemente tratte dalla legislazione pre-costituzionale.

b) Uso “specifico” (o “settorializzato”). Quando, nell’art. 117, si fa riferimento alla “tutela e sicurezza del lavoro” non si presuppone tanto l’uso del legislatore conservatore (che pure c’è, essendo l’oggetto definibile attraverso il riferimento al *corpus* delle leggi in materia), quanto un’estensione di significati possibili legati allo sviluppo delle tecniche e delle relazioni politico-sindacali che definiscono l’ambito dell’“attesa” di tutela e sicurezza in quel particolare ambito della vita sociale.

c) Uso “generico, ma limitato finalisticamente”: questo modo d’uso intende la sicurezza come “bene”, o meglio, come *status* buono da preservare contro aggressioni, ma non definisce in che cosa consistano i singoli beni il cui godimento costituisce questo *status*, e dunque in che cosa consistano le potenziali aggressioni. Lo definisce solo in negativo, affiancando disgiuntivamente, ma in modo pariordinato, alla sicurezza altri beni il cui contenuto, per esclusione, non può far parte del contenuto della medesima. Tale contenuto, in quanto pariordinato a quello della sicurezza, può valere però a sorreggere interpretazioni teleologiche del concetto. Così è nell’art. 16 (libertà di soggiorno *versus* sicurezza, che è cosa diversa dalla sicurezza sanitaria e i cui motivi non possono essere politici); nell’art. 17 (diritto di riunione *versus* sicurezza, che è cosa diversa dall’incolumità pubblica); nell’art. 41 (libertà di iniziativa economica privata *versus* sicurezza, che è cosa diversa dall’utilità sociale e dalla libertà e dignità umana); nell’art. 117 (ove la sicurezza dello Stato è cosa diversa dalla “difesa”, dalla disciplina delle Forze armate e da quella delle armi, munizioni ed esplosivi; e dove, alla lettera *h*), la sicurezza è cosa diversa dall’ordine pubblico e dalla polizia amministrativa locale); nell’art. 120 (ove la sicurezza pubblica che legittima il Governo ad esercitare poteri sostitutivi è cosa diversa dall’incolumità pubblica, dalla tutela dell’unità giuridica o economica e dalla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

d) Uso generico non limitato: questo modo d’uso ricorre laddove l’espressione sicurezza, anche aggettivata, non è inserita in un contesto di concetti pariordinati che, per esclusione, contribuiscano a definirne il contenuto, che resta quindi un oggetto culturale interamente presupposto. Così, l’art. 126 indica le “ragioni di sicurezza nazionale” come causa legittimante lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta.

3.- Vi sono poi numerosi enunciati in cui non viene utilizzato il sostantivo “sicurezza”, ma il verbo “assicurare” in relazione a un bene specifico:

la pace (art. 11); la completa tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima, dei figli nati fuori del matrimonio (art. 30); l'esistenza libera e dignitosa del lavoratore e della sua famiglia (art. 36); i mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38); la funzione sociale della proprietà privata (art. 42); il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97); l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia (art. 108); la ragionevole durata dei processi, e il diritto della persona accusata di un reato di essere, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; di disporre del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; di avere la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; di essere assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo (art. 111).

Non si può certo dire che il contenuto del concetto costituzionale di sicurezza sia dato solo dall'insieme dei beni che la costituzione designa espressamente con enunciati che utilizzano il sostantivo “sicurezza” o il verbo “assicurare”. La larghezza dell'uso del verbo “assicurare” – e la possibilità di declinare con quel verbo tutte le disposizioni costituzionali che determinano diritti - apre però la strada, intuitivamente, a riconoscere che, quale che sia il modo con cui sono fraseggiate le disposizioni costituzionali, tutti i beni costituzionali sono beni da “assicurare”, e dunque, tutti, componenti di una, finale, “sicurezza”. Da questo punto di vista si deve dire che il volto costituzionale della sicurezza non può che emergere dalla assicurazione di tutti i beni costituzionali.

Questa conclusione è solo apparentemente tautologica, perché rinvia a un generale bilanciamento tra tutti i beni costituzionali, o meglio – per sfuggire agli equivoci che si annidano nel concetto di bilanciamento – ad una loro contestuale e complessiva tutela (come nella definizione hobbesiana, secondo la quale la sicurezza si riferisce a tutte le «gioia della vita che ciascuno, con un'attività consentita, senza danneggiare o

contrastare lo stato, si sarà procurata»). Il punto sta nel “tutti”: nell’equazione tra sicurezza e tutela, contestuale e complessiva, di “tutti” i beni costituzionali. Senza qui ripercorrere le infinite discussioni sui caratteri del “bilanciamento” ci limiteremo alle seguenti considerazioni.

a) La prima è che alcuni beni – per quanto possa espandersi l’elenco dei beni costituzionali “impliciti” e dunque potenzialmente conflittuali – sono espressamente definiti ed è vietato dalla (rigidità della) costituzione schiacciarli: così, a proposito di uno dei temi oggi più discussi, il diritto di asilo (un diritto dei profughi la cui attuazione è un “bene” costituzionale – e morale - del popolo italiano).

b) La seconda consiste nel fatto che la concezione della sicurezza come contestuale e complessiva garanzia di tutti i beni costituzionali rompe il nesso tra sicurezza e coercizione. Non si tratta solo di sottolineare che – malgrado le autorevoli opinioni contrarie - il profilo strutturale del diritto non è concettualmente separabile da quello funzionale, dal momento che sono le sue caratteristiche strutturali – di ordinamento composto di norme ipotetiche che regolano la coercizione - che consentono di perseguire qualunque funzione, anche quella distributiva e quella promozionale. Anche queste ultime, infatti, sono realizzate attraverso norme in ultima istanza coercitive: quelle che disciplinano i procedimenti attraverso i quali la distribuzione e la promozione vengono effettuate. Ciò che viene messo in evidenza dalla concezione della sicurezza come contestuale e complessiva garanzia di tutti i beni costituzionali è che non si può dire che esiste un rapporto di proporzionalità diretta tra sicurezza e coercizione. Le funzioni “positive” di realizzazione dei beni costituzionali attraverso strumenti solo indirettamente coercitivi (la coercizione che rende possibile l’organizzazione giuridica della funzione di tutela e promozione di tutti i beni: di tutte le gioie della vita, direbbe Hobbes) sono connesse al concetto di sicurezza tanto quanto quelle direttamente coercitive.

Dato il nesso tra sicurezza e stato – e diritto – il profilo funzionale del diritto (potremmo dire il profilo non direttamente coercitivo, orientato alla sicurezza intesa in senso ampio, come assicurazione di tutti i beni costituzionalmente protetti) acquista un rilievo maggiormente autonomo. Il profilo strutturale-coercitivo appare istituzionalmente servente il profilo funzionale, che racchiude in sé “lo scopo” essenziale del diritto: la garanzia della sicurezza hobbesianamente intesa. In questa prospettiva non si può più dire che l’ordinamento giuridico è un ordinamento coercitivo intendendo con ciò che la coercizione ha un senso autoevidente². Si deve dire, invece, che l’ordinamento giuridico è

² L’autonomia di senso dell’ordinamento giuridico in quanto ordinamento coercitivo

un ordinamento coercitivo che ha un senso solo fuori di sé: un senso che l'ordinamento acquista in quanto connesso strumentalmente alla tutela ultima dei procedimenti di implementazione del complesso dei beni costituzionali. Certo, non è una novità dire che il diritto è un mezzo, una tecnica. La novità dello stato costituzionale sta nel dire che la pace sociale non è l'esito della coercizione in senso stretto, ma della coercizione in senso stretto e di quella strumentale alle azioni volte a dare effettività al godimento dei beni costituzionalmente protetti.

c) Il significato più importante di questa rottura del rapporto direttamente proporzionale tra coercizione e sicurezza, conseguente all'ancoraggio oggettivo tra sicurezza e tutti i beni costituzionalmente protetti, potrebbe essere configurato come un divieto costituzionale di considerare la sicurezza solo nel suo profilo soggettivo, inteso come "percezione" di una condizione di sicurezza. Si potrebbe dire che è vietato usare la coercizione (diretta) per soddisfare il bisogno di percepire una condizione soggettivamente soddisfacente di sicurezza.

d) Il punto attualmente più discusso del significato costituzionale del bene "sicurezza" può essere formulato con questo interrogativo: il soddisfacimento del bene "sicurezza" inteso in senso soggettivo può comprimere la tutela dei beni specifici costituzionalmente protetti, subordinando il bilanciamento tra i medesimi all'obiettivo di rafforzare la percezione soggettiva della sicurezza stessa?

Sulla base delle considerazioni sopra svolte si deve dire che, in realtà, il rapporto deve essere invertito: la percezione soggettiva della sicurezza è un bene residuale rispetto ai beni costituzionalmente garantiti. Solo una volta eliminato il più ampio rischio di eventi indesiderati attraverso

trova un'interessante giustificazione nella critica sviluppata da Kelsen alla teoria comunista dell'estinzione dello Stato: sarebbe «un'incomparabile miopia» il voler liquidare, come mere divergenze fattuali d'opinione fra compagni, le difficoltà in campo religioso, artistico ed erotico - o nella discussione intorno allo sviluppo verso forme più elevate e migliori di società - perché non esiste divergenza d'opinioni che non possa diventare un contrasto di vita o di morte. Si può negare questo dato – antropologico, legato all'essere della «natura umana» - solo se si presuppone, nella società comunista, un miglioramento della natura umana stessa. Senza tale «ipotesi psicologica» la teoria del deperimento dello Stato rimane del tutto priva di fondamento; ma se la si assume, si «va a finire senza salvamento nel paese nebuloso dell'utopia». La teoria dell'estinzione dello stato risolve dunque il conflitto tra l'anarchismo della società comunista e lo statalismo della dittatura del proletariato solo e soltanto con una mossa utopica. Sulla critica sviluppata da Kelsen in *Socialismo e Stato* (tr. it. Bari, 1978) v. Mario Dogliani, *Kelsen* in Franco Sbarberi (ed.), *La forza dei bisogni e le ragioni della libertà – Il comunismo nella riflessione liberale e democratica del Novecento*, Diabasis, Reggio Emilia 2008.

il soddisfacimento dei beni costituzionali possono essere disposti gli strumenti di protezione dal rischio residuo che attiene alla dimensione soggettiva della sicurezza.

e) Il problema è nodale, ma viene affrontato solo di striscio quando si afferma che le “politiche della sicurezza” emergenziali sono in gran parte inutili, e, in realtà, “messaggi” che intendono colpire il lato emotivo dei cittadini, e non rivolgersi al loro lato razionale.

f) La considerazione circa l'insostenibilità dell'autonomia di senso e di legittimazione costituzionale di tali politiche è giusta in sé, ma è errata se si pensa che la critica di emotività sia una critica risolutiva, poiché il legame costitutivo dei gruppi politici, e dello stato, è – ad una considerazione realistica - un legame innanzi tutto emotivo (Freud, Weber, Schmitt ...). Può essere utile qui rileggere qualche passo della celebre lettera di risposta a Einstein, dove Freud rilevava che il diritto è violenza istituzionalizzata, espressione di una comunità tenuta insieme da legami emotivi che costituiscono la forza del gruppo:

«Lei comincia con il rapporto tra diritto e forza. È certamente il punto di partenza giusto per la nostra indagine. Posso sostituire la parola “forza” con la parola più incisiva e più dura “violenza”? Diritto e violenza sono per noi oggi termini opposti. È facile mostrare che l'uno si è sviluppato dall'altro e, se risaliamo ai primordi della vita umana per verificare come ciò sia da principio accaduto, la soluzione del problema ci appare senza difficoltà. [...]

I conflitti d'interesse tra gli uomini sono dunque in linea di principio decisi mediante l'uso della violenza [...] Inizialmente, in una piccola orda umana, la maggiore forza muscolare decise a chi dovesse appartenere qualcosa o la volontà di chi dovesse essere portata ad attuazione. [...] All'intenzione di uccidere subentra talora la riflessione che il nemico può essere impiegato in mansioni servili utili se lo s'intimidisce e lo si lascia in vita. Allora la violenza si accontenta di soggiogarlo, invece che ucciderlo. Si comincia così a risparmiare il nemico, ma il vincitore da ora in poi ha da fare i conti con la smania di vendetta del vinto, sempre in agguato, e rinuncia in parte alla propria sicurezza.

Questo è dunque lo stato originario, il predominio del più forte, della violenza brutta o sostenuta dall'intelligenza. Sappiamo che questo regime è stato mutato nel corso dell'evoluzione, che una strada condusse dalla violenza al diritto, ma quale? Una sola a mio parere: quella che passava per l'accertamento che lo strapotere di uno solo poteva essere bilanciato dall'unione di più deboli. *L'union fait la force*. La violenza viene spezzata dall'unione di molti, la potenza di coloro che

si sono uniti rappresenta ora il diritto in opposizione alla violenza del singolo. Vediamo così che il diritto è la potenza di una comunità. È ancora sempre violenza, pronta a volgersi contro chiunque le si opponga, opera con gli stessi mezzi, persegue gli stessi scopi; la differenza risiede in realtà solo nel fatto che non è più la violenza di un singolo a trionfare, ma quella della comunità. Ma perché si compia questo passaggio dalla violenza al nuovo diritto deve adempiersi una condizione psicologica. L'unione dei più deve essere stabile, durevole. Se essa si costituisse solo allo scopo di combattere il prepotente e si dissolvesse dopo averlo sopraffatto, non si otterrebbe niente. Il prossimo personaggio che si ritenesse più forte ambirebbe di nuovo a dominare con la violenza, e il giuoco si ripeterebbe senza fine. La comunità deve essere mantenuta permanentemente, organizzarsi, prescrivere gli statuti che prevengano le temute ribellioni, istituire organi che vegliano sull'osservanza delle prescrizioni - le leggi - e che provvedano all'esecuzione degli atti di violenza conformi alle leggi. Nel riconoscimento di una tale comunione di interessi s'instaurano tra i membri di un gruppo umano coeso quei legami emotivi, quei sentimenti comunitari sui quali si fonda la vera forza del gruppo».

Queste parole esprimono il disincanto di fronte alla crisi dello stato liberale di cui la Grande guerra era stato il più vistoso sintomo, senza riuscire ad essere il definitivo esito. La legittimazione legale-razionale dello Stato era dovuta soccombere di fronte alle spinte emotivo-identitarie. Le società pluralistiche conflittuali del secondo dopoguerra hanno ripreso il filo di una tradizione che con la crisi dello stato liberale si era interrotta, ma che ha sempre accompagnato la storia della nostra civiltà: quella dei movimenti culturali e politici che in vari modi hanno tentato di sovrapporre ai legami emotivi un legame razionale, cercando di creare le condizioni che consentissero agli stati di vivere "come se" i cittadini fossero decisori razionali. (Ed è nel partecipare a questa antica impresa sta la grandezza del nostro lavoro di costituzionalisti). Ma ciò non toglie che il fondo emotivo, irrazionale resti. Per questa ragione possono sempre riemergere concezioni della politica fondata sulla distinzione amico-nemico (esterno e interno) che utilizzano dunque una leva emotiva efficacissima e difficilissima da contrastare, come dimostra l'avvento dei fascismi.

Di qui, la tenaglia. Da un lato la sicurezza non può che consistere nella contestuale e complessiva tutela dei beni costituzionali: e ciò non perché lo dica la costituzione, ma perché lo dice il realismo politico magistralmente espresso da Hobbes. Dall'altro il, razionalmente, residuale problema del "sostegno" della percezione soggettiva di un

soddisfacente senso di sicurezza: percezione che può staccarsi – ed è qui il dramma – dalla percezione del *bonum* costituito dal complessivo godimento di beni costituzionali, il cui insieme può sembrare non soddisfare quel bisogno soggettivo. Ma il realismo ci dice che la prima strada è quella solida: un popolo complessivamente consapevole del proprio patrimonio di beni pubblici costituzionalmente garantiti, ed effettivamente fruiti, non cerca capri espiatori.