



Ludovica Durst, *Introduzione al ruolo della "sicurezza" nel sistema dei diritti costituzionali*, Aracne editrice, Canterano, 2019, pp. 228

Il rilievo dato nella società al concetto della sicurezza, nelle sue molteplici accezioni, precede di molto l'avvento della pandemia da Covid-19: gli stessi studiosi da anni vi riflettono, in vari ambiti delle scienze umane, incluso certamente il diritto. Pare inevitabile ricollegare questa centralità della sicurezza al paradigma sociologico della moderna «società del rischio» (sviluppato con accenti diversi da studiosi del livello di Ulrich Beck e Zygmunt Bauman), ma ciò che è accaduto negli ultimi mesi di certo ha indotto nella sfera pubblica varie riflessioni su alcuni aspetti della sicurezza (tutela della salute, capacità del sistema sanitario di far fronte all'emergenza, limiti agli spostamenti o alla fruizione di determinati servizi, riconfigurazione delle attività lavorative e d'impresa, timore di minacce provenienti dall'esterno...). Altri risvolti sono finiti più in ombra e meritano di non essere trascurati, alla pari delle riflessioni che hanno generato tra gli studiosi nel corso del tempo: tutto ciò, in un tempo nuovo, meno segna-





to dalle emergenze vissute nelle scorse settimane e con un panorama di priorità anche solo in parte diverso, potrà tornare utile per nuovi pensieri, anche solo per confermare e meglio sostenere tesi del passato oppure per elaborarne e suffragarne di nuove.

In questo senso, risulta molto utile un volume pubblicato da Aracne nel mese di aprile 2019, *Introduzione al ruolo della “sicurezza” nel sistema dei diritti costituzionali*: l’autrice, Ludovica Durst, recupera ad ampio raggio il dibattito intorno alla sicurezza e alla sua collocazione all’interno del sistema costituzionale. La riflessione parte dalla consapevolezza che il mondo di oggi, caratterizzato dalla globalizzazione e dallo sviluppo tecnologico, registra da tempo un’«aumentata e pervasiva percezione di bisogno, e corrispondente richiesta di prestazione»: ciò pone il tema della sicurezza inevitabilmente al centro dell’attenzione, anche se rischia di agganciarlo soprattutto alle emergenze e a situazioni specifiche di un tempo storico (che pure pongono problemi rilevanti da considerare e affrontare). Durst invece intende analizzare la sicurezza «nella “costanza” delle direttrici di orientamento costituzionale», dando conto dell’evoluzione del concetto fin da quando non si utilizzava quel nome per identificarlo.

Correttamente l’autrice identifica la sicurezza come «elemento interno oscillatorio» della dialettica tra libertà e autorità, ciò chiaramente a partire dall’avvento dei documenti costituzionali e in realtà anche prima. Emerge l’immagine di una “libertà da” (pur se intesa in senso atecnico, come uoo *status* più che come una libertà propriamente detta) che funge allo stesso tempo da limite e da presupposto di numerose libertà – “da” e “di” – e diritti (la «situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto é possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di



libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza» enucleata già da Corte cost., n. 2/1956), in modo che questi possano espandersi ma in maniera tale da non rischiare di essere compromessi. Una condizione di equilibrio, dunque, il cui grado di stabilità è variato nel tempo in base alle condizioni politiche e sociali.

Già da questa consapevolezza emerge chiara l'idea di una sicurezza con vari volti, anzi – per dirla con Gregorio Peces Barba – di una sicurezza “relazionale” e “trasversale”, che si adatta nel dialogo con gli altri valori costituzionali. Le stesse insicurezze, peraltro, si moltiplicano (essendo legate persino a fenomeni, come il progresso tecnico-scientifico, che in passato erano visti essenzialmente come fonte di progresso e non di nuovi rischi e timori) e con queste crescono le richieste e le pretese nei confronti dello Stato: anche per questo, l'equilibrio di cui si diceva prima, soprattutto tra sicurezza materiale (della vita) e sicurezza sociale (dell'esistenza e della sua qualità) diventa sempre più delicato, esposto a minacce pervasive nuove o percepite come tali (alle quali non di rado i governanti sono tentati di rispondere introducendo norme-simbolo, sul cui effetto concreto è lecito avere dubbi).

Ludovica Durst inizia il proprio percorso rilevando come la ricerca di sicurezza abbia avuto un proprio spazio fin dalla nascita dello stato moderno e dall'organizzazione degli apparati istituzionali: le stesse teorie contrattualistiche avevano alla loro base, ciascuna a modo proprio, il bisogno di sicurezza degli individui (fosse anche nella forma più radicale della conservazione della propria vita). Se in un primo tempo è risultato prevalente il filone di chi (a partire da Thomas Hobbes) ha messo in rapporto sicurezza e sovranità, si è poi assistito a progressive evoluzioni della forma di stato e contemporaneamente della



sicurezza, fino alla sostituzione (sulla scorta di Montesquieu) della sovranità *tout court* con la Costituzione e il primato della legge: i vari passaggi sono stati testimoniati dai vari documenti fondamentali (dichiarazioni dei diritti e costituzioni) emanati nel corso del tempo. Se nello stato di polizia si erano a loro modo saldate politiche di garanzia della sicurezza e politiche finalizzate al benessere, in seguito ci si è curati soprattutto di garantire una sicurezza *sui generis* rappresentata dalla certezza del diritto (stato liberale) e, dopo i primi spiragli di stato sociale e la netta prevalenza dell'approccio securitario delle forme autoritarie e totalitarie, si è nuovamente dato spazio ai diritti e alla ricerca del benessere come mezzo per garantire una società ordinata.

L'autrice mette in luce la coesistenza e il "dialogo" tra una dimensione individuale e una sociale della sicurezza, per cui la garanzia della tutela dal potere arbitrario non è mai del tutto disgiunta da pretese di prestazioni da parte dello Stato (benché queste fossero da questo elargite all'inizio sostanzialmente per evitare disordini sociali o il diffondersi di idee politiche sovversive, essendosi sviluppata solo in seguito una sensibilità diretta per il rispetto della dignità e dei diritti delle persone); nel volume si dà anzi attenzione al mutare dei rapporti tra sicurezza sociale, uguaglianza e libertà e agli effetti che essi hanno sullo *status* giuridico dell'individuo.

Naturalmente il discorso si complica ove si consideri che la sicurezza può essere valutata tanto da un punto di vista interno, come si è fatto fin qui (vedendola come condizione di "pace", che lo Stato punta di norma a garantire), quanto da uno esterno (per il quale rilevano le minacce da respingere per evitare la guerra): fenomeni come il terrorismo internazionale, tuttavia, si mostrano in grado di colpire sotto entrambi i



profili. Proprio questo è alla base della consapevolezza della scarsa incisività dei normali mezzi di reazione degli stati e della nota tendenza – in se stessa paradossale – a “normalizzare l'emergenza”, per cui il tentativo di conservare un ordinamento ordinarizzando soluzioni *extra ordinem* non fa altro che generare nuove insicurezze e richieste di protezione.

Durst nella monografia sottolinea come in Italia lo studio del tema della sicurezza non sia particolarmente risalente, il che non significa che non se ne fosse implicitamente tenuto conto anche in epoca statutaria: le libertà, come notato da Achille Chiappetti, rivelavano un «duplice ordine di esigenze tra loro contrastanti» per lo Stato, vale a dire il mantenimento dell'ordine e della sicurezza tra i consociati e la garanzia delle libertà dei cittadini verso lo Stato stesso. L'approccio combinato di norme di pubblica sicurezza piuttosto severe (pur se a intensità variabile, a seconda che mirassero alla conservazione dell'ordine pubblico materiale o perfino di quello ideale) e di interventi di sicurezza sociale più o meno elaborati cedette il passo al nuovo atteggiamento dell'era repubblicana: non c'è più lo Stato in posizione di prevalenza, ma la persona umana con le sue libertà, come si legge a chiare lettere nei primi articoli della Costituzione. L'autrice coglie l'occasione per ragionare sul concetto di “ordine pubblico” e sulle sue declinazioni nel nuovo ordinamento, anche per analizzare a fondo lo statuto costituzionale della sicurezza e le sue molteplici dimensioni.

Così il *focus* sulla libertà personale (sancendo la quale, all'art. 13, la Costituzione non cita mai la sicurezza) è utile per interrogarsi sulla compatibilità delle misure di prevenzione e di sicurezza con il sistema costituzionale stesso (anche attraverso l'analisi della giurisprudenza



costituzionale in tema). Si valuta la portata della sicurezza come limite alle libertà di circolazione, soggiorno e riunione (notando che il concetto finisce per essere assimilato all'ordine pubblico materiale, nel senso di "ordinato vivere civile"; si tratta peraltro di un'immagine poco concreta, il che non è privo di problemi, soprattutto quanto alla riserva di legge). Allo stesso tempo, non sfuggono alle critiche interventi quali il "decreto sicurezza", i quali accostano sicurezza e immigrazione finendo per attrarre la seconda nell'area della prima e connotandola quasi soltanto così: ciò appare in contrasto anche con quanto affermato in più occasioni dalla Corte costituzionale.

Lo studio di Ludovica Durst dà conto delle due dimensioni costituzionali che, pur nell'indeterminatezza del concetto, la dottrina ha ricostruito per la sicurezza: accanto all'inviolabilità delle "libertà personali" (e anche economiche) come parte dell'ordine costituito si è identificata, da Weimar in poi, pure la funzione riequilibratrice dello Stato in ambito sociale (anche con l'idea di prevenire minacce future). Proprio quest'ultima dimensione, peraltro, appare messa a dura prova dalle evoluzioni critiche della situazione economica, né si può trascurare la dimensione economico-normativa europea: il condizionare nei fatti l'effettività dei diritti sociali alle risorse disponibili, facendo non di rado prevalere le ragioni del bilancio, non può non incidere sul concetto di sicurezza (anche se molto dipende dalla concezione che decisori e giudici costituzionali hanno del "nucleo irriducibile" dei diritti sociali). Diventa allora utile, come fa l'autrice, cercare di tracciare i confini della "sicurezza sociale", che pure in Costituzione non è espressamente prevista e in dottrina ha visto varie declinazioni: si riprende la posizione di Mattia Persiani, per il quale il concetto sembra tradursi soprattutto nel



compito dello stato di perseguire l'uguaglianza sostanziale, con l'intervento a favore dei singoli per liberarli dal bisogno, segno di solidarietà e insieme occasione d'effettività del godimento dei diritti da parte di tutti (artt. 2 e 3 comma 2).

L'idea pare costituzionalizzata e trasformata in diritto con particolare riguardo al lavoro: assistenza e previdenza sarebbero due volti della sicurezza sociale, affiancandosi ad altre prestazioni di servizi volte a liberare le persone da particolari bisogni. Anche questa concezione, tuttavia, appare messa seriamente in crisi dalla scarsità di risorse: ecco allora che la sicurezza sociale sembra doversi tradurre essenzialmente come sicurezza dei mezzi di vita, che non ha a che fare con la sussistenza ma piuttosto con un'«esistenza da cittadino» (secondo un'espressione usata da Chiara Tripodina); è facile accostare l'immagine a quella dell'esistenza «libera e dignitosa» *ex art. 36 Cost.*, anche se proprio la scarsità di risorse oggi può costringere a imbarazzanti scelte di allocazione dei mezzi tra sostegno alla crescita e lotta all'esclusione sociale. Durst non manca di considerare anche il rapporto tra sicurezza sociale, "sicurezza economica" e sicurezza umana, badando soprattutto ai limiti alla libertà d'impresa *ex art. 41 Cost.* (anche se questi non sono pienamente definiti e consolidati), sempre da valutare in funzione di promozione sociale.

Un capitolo del volume è dedicato alla dimensione "verticale" della sicurezza, cioè al riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali. Lì si ricorda che la riforma del Titolo V del 2001 ha individuato ambiti diversi (sicurezza dello Stato e legata all'ordine pubblico, di competenza esclusiva statale; sicurezza del lavoro, di competenza concorrente; polizia amministrativa locale, di competenza residuale delle Regioni): la



giurisprudenza costituzionale ha tentato faticosamente di definirne i confini ed è emersa sempre più forte la necessità di integrare e coordinare gli sforzi dei vari livelli nel settore in esame (né è sfuggita una certa tendenza della Corte a ritenere la sicurezza una “competenza trasversale”, in cui comunque lo Stato finisce per prevalere). Particolare attenzione è destinata all’ambito della polizia amministrativa, che di fatto crea in capo all’amministrazione competenze di sicurezza pubblica, in ambito economico-sociale (specie con riferimento alla tutela della legalità e lotta all’esclusione sociale): l’attenzione è legata soprattutto all’emergere del concetto di «sicurezza urbana», da considerare più come bene che come materia. Di matrice sociologica e tradotto in norme giuridiche a partire essenzialmente dal 2008, il concetto di «sicurezza urbana» vede al centro dell’attenzione i poteri di ordinanza dei sindaci (sia per le fonti in materia che si sono succedute, fino al “decreto Minniti-Orlando” del 2017, sia per le decisioni della Corte costituzionale: si pensi alla n. 226/2010 in tema di “ronde” e alla n. 115/2011 sulle ordinanze sindacali «anche contingibili ed urgenti», con cui si è dichiarato incostituzionale il potere ordinario di ordinanza).

Proprio al tema della sicurezza urbana, peraltro, si ricollega la questione del «diritto alla sicurezza». Ludovica Durst dà conto delle risposte non omogenee cui, dopo lunga riflessione, dottrina e giurisprudenza sono arrivate circa la sua esistenza e il suo contenuto: si sono proposte più vie per configurarlo e la possibilità di individuare un diritto – più che di un generico interesse pubblico diffuso – alla sicurezza ha pure messo in luce più di un profilo critico. L’autrice conclude per l’impossibilità di dedurre un diritto alla sicurezza dalla Costituzione o dalle leggi: sembra invece possibile individuare la



sicurezza e la tranquillità sociale come «obiettivo cui deve tendere l'azione dello Stato e dei poteri pubblici, nel pieno rispetto del nucleo essenziale degli altri diritti e libertà garantiti dalla Costituzione, secondo i principi di proporzionalità, necessità e ragionevolezza». Un obiettivo che, ancora una volta, sarebbe centrato se si riuscisse a garantire a ogni persona – come singolo e all'interno di ogni formazione sociale cui aderisca – un'esistenza libera e dignitosa. Un'utopia, forse, ma di cui è impossibile non cogliere il valore.

Gabriele Maestri

(Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate;
dottore di ricerca in Scienze politiche – Studi di genere;
coordinatore della redazione di *Democrazia e Sicurezza*)