



Anno VIII, n. 3, 2018

Data di pubblicazione: 25 giugno 2019





Democrazia e Sicurezza - Democracy & Security Review

Direzione e redazione: c/o Laboratorio
Multimediale e di Comparazione Giuridica
Università degli Studi "Roma Tre"
via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma



www.democraziaesicurezza.it - <http://ojs.romatrepress.uniroma3.it/index.php/DemSic>
redazione@democraziaesicurezza.it

Direttore responsabile: Salvatore Bonfiglio

Iscrizione presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011. ISSN 2239-804X.

Rivista scientifica (ANVUR) per l'Area 12 - Scienze giuridiche e l'Area 14 - Scienze politiche e sociali ai fini dell'ASN.

Salvo diversamente indicato, gli articoli sono sottoposti a procedura di revisione anonima (*double blind peer review*).

Comitato direttivo

Salvatore Bonfiglio (Università degli Studi "Roma Tre" - Direttore scientifico)

Artemi Rallo Lombarte (Universitat Jaume I – Castellón - Condirettore)

Consiglio scientifico

Domenico Amirante, Francesco Antonelli, Fabrizio Battistelli, Paolo Benvenuti, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Francesco Clementi, Mario De Caro, Jean-Philippe Derosier, Rosario Garcia Mahamut, Hermann Groß, Andrew Hoskins, Martin Innes, Luis Jimena Quesada, Luis Maria Lopez Guerra, Stelio Mangiameli, Maria Luisa Maniscalco, Kostas Mavrias, David Mongoin, Lina Panella, Otto Pfersmann, Artemi Rallo Lombarte, Angelo Rinella, Marco Ruotolo, Cheryl Saunders, Giovanna Spagnuolo, Alessandro Torre, Matthew C. Waxman.

Redazione

Coordinamento: Gabriele Maestri (collaborazione di Enrico Strina).

Osservatorio sulla normativa: Massimo Rubechi (coordinatore), Valentina Fiorillo.

Osservatorio sulla giurisprudenza: Pamela Martino (coordinatrice), Giulia Aravantinou Leonidi, Caterina Bova.

Osservatorio europeo e internazionale: Mario Carta (coordinatore), Mariana Rodrigues. Canotilho, Cristina Pauner Chulvi, Cristina Gazzetta, Claudio Di Maio, Pablo Meix Cereceda, Tommaso Amico di Meane.

Osservatorio sociale: Francesco Antonelli (coordinatore), Pina Sodano, Valeria Rosato.

Recensioni: Beatrice Catalo.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VIII, n. 3, 2018
data di pubblicazione: 25 giugno 2019

Indice

Editoriale

Federalismo y nacionalismo: una reflexión
di Roberto L. Blanco Valdés

3

Saggi

La sicurezza urbana alla luce del modello cooperativo delle inter-governmental relations. Luci ed ombre di un assetto flessibile di competenze
di Luca Dell'Atti

15

Quando la difesa è legittima?
di Eleonora Sirena

47

Osservatori

Città globali: Zygmunt Bauman e il destino delle metropoli contemporanee
di Emanuele Rossi

83

Gli attentati dell'Isis in Europa occidentale. Un'interpretazione sociologica
di Alessandro Orsini

101

Recensioni

Il contributo dell'opera di Gitanjali Nain Gill, Environmental Justice in India: The National Green Tribunal, al dibattito sul ruolo dei "green judges"
di Amilcare D'Andrea

137

Alessandro Sterpa, La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 179
di Gabriele Maestri

151





Federalismo y nacionalismo: una reflexión

di Roberto L. Blanco Valdés *

El federalismo es una realidad que se expresa a través de gran diversidad de situaciones. Al igual que los sistemas centralizados, los federales presentan caracteres físicos y políticos notablemente diferentes. Pero, más allá de ello, los Estados federales son plurales, sobre todo, por la forma diferente en que en cada uno se concretan los elementos que definen su naturaleza peculiar. En la mayoría de los más significativos, el federalismo ha tenido como objetivo la creación de una unidad política que previamente no existía (Estados Unidos, Suiza, Canadá, Alemania, Australia y, con ciertas peculiaridades, Austria), aunque también hay países en los que la organización federal ha sido el resultado de la descentralización de Estados ya existentes: mientras México, Brasil y Argentina presentan ciertas singularidades al respecto, Rusia, y de forma especial, España y Bélgica responden sin duda a ese modelo.

* Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Santiago de Compostela.
Miembro de Honor del *Devolution Club*.



Junto a las diferencias que nacen del contraste entre descentralización por agregación, típica del federalismo *unificador*, o por desagregación, característica del federalismo *devolutivo* –contraste que está en el origen de otro muchos– encontramos las diversidades derivadas de la distinta organización de los sistemas federales. Entre otras, el establecimiento o no en los textos constitucionales nacionales del estatus de los entes federadas; el número, que puede llegar a ser muy diferente, de entes federados del país; el grado de intervención del parlamento nacional en la aprobación de las normas constitucionales de las regiones federadas; la participación o no de las unidades federadas en la reforma de la Constitución nacional; el impacto federal que presenta la forma de elección del ejecutivo nacional; la naturaleza federal o no de las segundas cámaras, uno de los elementos distintivos del federalismo; el grado de descentralización de la función judicial; el tipo de órganos jurisdiccionales –específicos u ordinarios– que resuelven los conflictos de competencia territorial; los sistemas de articulación entre las competencias federales y las de los entes federados; la intensidad que presenta en cada país federal la cooperación territorial, bien de índole vertical (entre el Estado y los territorios), bien horizontal (entre unos y territorios); o, en fin, la ordenación del federalismo fiscal, que ofrece, también, importantes contrastes, tanto desde el punto de vista de descentralización de los ingresos y los gastos como del peso de las transferencias verticales entre Estado federal y sujetos federados.

En conclusión, pues, lo cierto es que al margen del elemento común de todos los federalismos, que Elazar resumió a la perfección (la conjunción de autogobierno y gobierno compartido), los Estados federales presentan entre sí tantas diferencias que, en realidad, las características que



suelen enumerarse para definirlos no son, a la postre, más que el resultado de generalizar elementos específicos de concretos Estados federales. Se generalizan los más repetidos, pero ello no significa, ni de lejos, que todos y cada uno estén siempre presentes en todos y cada uno de los Estados que agrupamos bajo un rótulo común. De hecho, la correcta comprensión del federalismo como fenómeno histórico no reside sólo – cabría incluso decir que no reside tanto – en la diferente forma en que en cada Estado federal se combinan, como resultado de su historia, los diversos componentes característicos del federalismo, cuanto en el hecho de que aquel surge como un conjunto de técnicas y principios constitucionales y políticos destinados a crear Estados nacionales desde la diversidad territorial –nacida de una previa situación imperial o colonial– y manteniendo, al tiempo, tal diversidad. No es casual que casi todos los grandes Estados federales hayan sido colonias (Estados Unidos, Australia, Canadá, India, México, Argentina, Sudán, Brasil, Sudáfrica, Venezuela) o Estados nacidos de una peculiar situación territorial, que no era en sentido estricto la del Estado nación: Alemania, Austria, Suiza, Rusia o Bosnia-Herzegovina. En ese contexto, Bélgica (que, desde su nacimiento como país independiente, tras el triunfo de la Revolución de 1830, se asienta como Estado unitario y centralizado) y sobre todo España (uno de los Estados unificados más antiguos de Europa) constituyen sin duda una excepción.

Sea como fuere, la evolución general del federalismo ha estado dominada por el fortalecimiento de las instituciones centrales y por la evolución de los primigenios federalismos duales hacia formas cooperativas más o menos asentadas. Es verdad que esa tendencia, según demostró históricamente el caso norteamericano, acabará por ser, en gran medida,



la resultante de una evolución en dientes de sierra, con avances y retrocesos. Pero lo es también que frente a tal dinámica centrípeta, la dominante en las experiencias belga y española ha sido justamente la contraria: la centrífuga. Dicho en otras palabras, de los dos aspectos del principio federal, el autogobierno (*self-rule*) y el gobierno compartido (*shared-rule*), en unos lugares se ha privilegiado con toda claridad el primero en detrimento del segundo mientras que en otras experiencias –la mayoría– se ha producido lo contrario. Ello es muy relevante, porque el funcionamiento del federalismo no depende sólo del diseño constitucional y de la forma en que se plasma de forma efectiva en una organización institucional y un sistema de distribución competencial, sino de factores netamente políticos: entre otros, y de modo especial, de la existencia de una cultura federal, de un sistema de partidos que asegure el funcionamiento del sistema y de la *lealtad federal* de las instituciones centrales y, sobre todo, de las entidades federadas.

Sea como fuere, lo que la historia enseña hasta el presente es que las técnicas y principios federales no ha servido para destruir Estados, no, ciertamente, porque no pudieran terminar por producir esos efectos, lo que resulta posible en teoría como es fácil de entender (pues una descentralización sin límites y una centrifugación constante acabaría por hacer desaparecer, antes o después, cualquier Estado del planeta), sino por una sencillísima razón: porque los Estados federales los han consolidado sociedades y partidos que, más allá de sus diferencias, tenían como objetivo primordial la construcción de un Estado nación y no su destrucción. Y es que, en realidad, en los procesos de construcción de la mayoría de los Estados federales el único nacionalismo significativo ha sido el del Estado-nación que pretendía construirse y no los de sus terri-



torios, lo que no significará, por supuesto, que todos los partidos y los sectores de la sociedad estuvieran de acuerdo sobre el grado de centralización que debería de alcanzarse hacia el futuro, según lo demuestra palpablemente, de nuevo, la experiencia americana.

En consecuencia, debe subrayarse que el elemento diferencial de los federalismos centrífugos –el español y el belga, de forma destacada– no se sitúa tanto en la esfera del derecho cuanto en la de la política, pues ese elemento no es otro, a fin de cuentas, que el que se deriva de la presencia del factor nacionalista. Un factor que ha determinado la constante exigencia de un trato asimétrico para ciertos territorios, exigencia que ha corrido paralela, con frecuencia, con el mantenimiento de reivindicaciones separatistas. Ello nos lleva a una cuestión de notable relevancia: la de si el tratamiento asimétrico de uno o más territorios federados contribuye a la integración de la diversidad y, por tanto a la amortiguación o desaparición de su manifestación a través de reivindicaciones de tipo nacionalista; o si, por el contrario, es un factor que tiende a potenciarla, de modo que con ella acabaría por conseguirse justamente lo contrario de lo que se trata de alcanzar. Por eso, aunque es opinión general la que expresa Watts, cuando cita los casos de Canadá, Bélgica y España como ejemplos de federaciones que «han considerado que la única vía para acomodar las diversas presiones de autonomía regional radica en incorporar la asimetría en la división constitucional de poderes», no parece que, a la vista de la reciente evolución de los contenciosos provocados por los nacionalismos en Bélgica y sobre todo en España, haya demasiados motivos para el optimismo. Más bien cabría sostener que, pese a las muchas diferencias de todo tipo existentes entre Bélgica y España y entre sus sistemas federales, la evolución de los acontecimientos en esos



países supone un rotundo mentís no tanto a la incompatibilidad entre federalismo y asimetría –aunque, ciertamente, la simetría es más consustancial a los sistemas federales que lo contrario–, cuanto a la incapacidad de aquella para dar solución a los problemas de integración estatal planteados por los nacionalismos, problemas que tienen una etiología que sería muy grave confundir con la que está en la base de la creación de los sistemas federales. Aunque no es posible profundizar aquí en cuestión tan compleja y relevante, si parece necesario apuntar que mientras que el federalismo ha servido para construir Estados, entre los cuales se incluyen algunos de los más estables del mundo, los nacionalismos interiores pretenden romperlos al servicio de postulados ideológicos y reivindicaciones que nadie ha sabido resumir como Ernest Gellner.

En tanto que «principio político que sostiene que debe haber congruencia entre la unidad nacional y la política», el nacionalismo, ha escrito Gellner, «suele considerarse a sí mismo como un principio manifiesto y evidente que es accesible a todos los hombres y que sólo violan algunas cegueras contumaces, pero de hecho debe su capacidad de convicción tan sólo a un conjunto de circunstancias concretas que se dan hoy, pero que han sido ajenas a la mayoría de la humanidad y la historia». Lejos, en efecto, de toda evidencia palmaria de la reivindicación nacionalista, lo cierto es que «el nacionalismo –el principio que predica que la base de la vida política ha de estar en la existencia de unidades culturales homogéneas y que debe existir obligatoriamente unidad cultural entre gobernantes y gobernados– no es algo natural, no está en el corazón de los hombres y tampoco está inscrito en las condiciones previas de la vida social en general; tales aseveraciones –concluye Gellner– son una falsedad que la doctrina nacionalista ha conseguido hacer pasar por



evidencia». Por eso resulta tan complicado definir a las naciones: porque aunque «la característica principal de esta forma de clasificar a los grupos de seres humanos es que los que pertenecen a ella dicen que en cierto modo es básica y fundamental para la existencia social de sus miembros, o incluso para su identificación individual», la verdad es que «no es posible descubrir ningún criterio satisfactorio que permita decidir cual de las numerosas colectividades humanas debería etiquetarse de esta manera». De hecho, y como bien apunta Gellner, es «el nacionalismo [el que] engendra las naciones [y] no a la inversa». El filósofo español Pep Subirós ha recogido esa idea con una claridad que merece la pena recordar: «Los Estados existen. Las naciones no existen: *son existidas*. La nación, como comunidad de orden superior a la suma de individuos de una sociedad, es un producto del nacionalismo. Sin nacionalismo no hay nación».

Ese y no otro ha de ser a mi juicio el punto de partida para un correcto acercamiento al problema del nacionalismo. Y ello porque, aunque aquel «se presenta como el despertar de una fuerza antigua, oculta y alejargada, en realidad, *no lo es*». Muy por contrario, «la visión de las naciones como forma natural, dada por Dios, de clasificar a los hombres, como un destino político inherente aunque largamente aplazado, es un mito». Un mito, proclama Gellner, que debemos rechazar, dado que ni las naciones «son algo natural, [que constituyan] una versión política de la teoría de las clases naturales», ni el nacionalismo «es el despertar y la confirmación de estas unidades míticas, supuestamente naturales, dadas [sino] la cristalización de nuevas unidades». Lo que no significa, en absoluto, como el propio Gellner ha subrayado con acierto, que las reivindicaciones de los nacionalistas deban ser tenidas por políticamente irre-



levantes por estar basadas en una *inventio*. Es verdad que «los retales y parches culturales que utiliza el nacionalismo a menudo son invenciones históricas arbitrarias», pero lo es también que de ahí «no puede deducirse de ninguna manera que el principio del nacionalismo en sí, al revés de los avatares que ha de pasar hasta su encarnación, sea de algún modo contingente y accidental». Lejos de ello, «el principio nacionalista en sí está profundamente arraigado en nuestra condición actual, no es contingente en absoluto y no se le puede negar fácilmente». La formulación final de Gellner al respecto parece, en suma, indispensable para acercarse al fenómeno nacionalista, un fenómeno que «no es lo que parece, pero sobre todo no es lo que a él le parece ser». Efectivamente, «en el caso del nacionalismo la formulación real de la idea o ideas, la cuestión de quien dijo o escribió algo determinado, no importa gran cosa. De todos modos la idea clave es tan simple, y tan fácil que podría ocurrírsele a cualquiera casi en cualquier época, y a esto se debe en parte que el nacionalismo pueda decir que *siempre* es natural. Lo que importa es si las condiciones de vida pueden hacer que la idea parezca irresistible en vez de absurda». Las razones por las que esa idea ha podido resultar irresistible en lugares como Flandes, el País Vasco, Cataluña o la provincia de Quebec no pueden abordarse ahora. Pero si cabría formular sin gran riesgo de errar una ucronía: que, puestas en la boca de los representantes de cualquiera de los trece estados que se federaron en 1787 en Norteamérica, dando lugar al nacimiento de la Unión, esas reivindicaciones secesionistas les hubieran parecido absurdas por completo a cualquiera de los fundadores del Estado federal. Y es que, pese a sus diferencias, todos ellos formularán los principios federales para construir un Estado, en tanto que otros pretenden ahora manipularlas al servicio del proyecto, disimulado



o indisimulato, de separarse de aquellos a los que en cada caso pertenecen. «Sí, paisanos míos, debo confesaros que después de estudiarla atentamente, soy claramente de la opinión que os conviene adoptarla. Estoy convencido de que este es el camino más seguro para vuestra libertad, vuestra dignidad y vuestra dicha». Esas palabras, que Hamilton escribía en lo que luego sería el artículo número uno de *El Federalista* para recomendar a sus conciudadanos que diesen el sí a la Constitución de Filadelfia, que significó el nacimiento de los Estados Unidos de América, hablan de los valores que el federalismo ha defendido, que no son los de la pureza étnica, lingüística o cultural. Que, muy lejos de ello, son los del Estado incluyente y no los de las naciones excluyentes.





La sicurezza urbana alla luce del modello cooperativo delle *inter-governmental relations*. Luci ed ombre di un assetto flessibile di competenze

di Luca Dell'Atti *

1. Sicurezza integrata e urbana: reticolarità e località di un concetto

Il processo di ampliamento del concetto di sicurezza sino a ricomprendere beni assai meno istituzionalizzati di quelli classicamente e tradizionalmente relativi alla tutela dell'integrità fisica e della proprietà è ormai risalentemente noto alla letteratura sociologica (Battistelli 2013).

Siffatto ampliamento ha impattato – inevitabilmente – anche sulla concezione giuridica di sicurezza, tanto su un piano teorico che pratico; quanto al primo, consentendo al significante “sicurezza” di inglobare

* Dottore di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



nuovi ed ulteriori significati e, quanto al secondo, determinando la moltiplicazione e la diversificazione delle forme di intervento del pubblico potere ai fini della tutela di un bene giuridico divenuto plurale e polisemico. In particolare, da sicurezza strettamente intesa in termini di complesso di condizioni che garantiscono l'ordinato vivere civile il suo significato si è vieppiù ampliato sino a ricomprendere anche funzioni di promozione sociale o di soppressione del marginalismo sociale, consentendo il completamento della nozione di sicurezza primaria, attinente alla repressione dei crimini, con quella di sicurezza secondaria, relativa al benessere sociale latamente inteso.

La *mission* delle politiche pubbliche in materia diventa, così, assai più estesa, tentando di garantire il «maggior grado di sicurezza possibile, diffusa ad ogni livello» (Di Raimondo 2010, 13). Tanto, senza dubbio, anche in risposta al sempre più rimarchevole senso di insicurezza che è connotato tipico dell'evoluzione delle società contemporanee (Bauman 1999, 2009).

Sul piano giuridico-costituzionale interno tale processo ha determinato l'apertura del sistema di tutela della sicurezza tradizionalmente monolitico ed imputato ai competenti organi dello Stato verso il contributo del privato e, prima ancora, dei livelli di governo territoriale, dapprima classicamente esclusi – quanto meno nel nostro ordinamento – dalle attribuzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza funzionali alla prevenzione e repressione dei reati. Di qui – come meglio si vedrà più avanti – la necessità che i vari enti territoriali sviluppino forme di cooperazione e coordinamento nella comune tensione verso il fine della tutela di un bene giuridico, pur sempre unitario, ma dai connotati multiformi. La moltiplicazione dei fini delle funzioni pubbliche in materia di sicurezza ed il coinvolgimento di diverse potestà pubbliche chiamate al per-



seguimento degli stessi ha, nel tempo, portato il legislatore a definire la sicurezza nei termini di «bene pubblico realizzato in maniera integrata» (Giupponi 2017, 10).

Inoltre, soprattutto nell'ottica di venire in contro alle esigenze dei cittadini e di rendere la decisione in termini di sicurezza vicina e visibile al cittadino il legislatore ha progressivamente accentuato la dimensione locale del bene sicurezza, avviando un processo di territorializzazione delle attività amministrative in materia che ha portato allo sviluppo del concetto di sicurezza urbana (Bonfiglio 2011). Concetto, quest'ultimo, che, nella sua declinazione giuridica, fa ingresso nel nostro ordinamento col d.m. del 5 agosto 2008 adottato dall'allora ministro dell'interno, on. Maroni, in attuazione del d.l. 23 maggio 2008, trovando, oggi, una definizione normativa all'art. 4, d.l. 14/2017, a norma del quale esso è «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile cui concorrono prioritariamente, ... lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni».

Scopo del presente contributo non è, però, dare il senso dell'evoluzione normativa di un concetto né, tanto meno, offrire una dettagliata disamina del riparto competenziale in materia o, ancora, approfondire gli aspetti legati alla sicurezza urbana e, dunque, alla declinazione della tutela della sicurezza in ragione delle peculiarità di un dato territorio di riferimento. A tali fini, del resto, ha teso più accorta dottrina.



L'obiettivo del contributo è, invece, inquadrare la tematica della sicurezza urbana nella trama di rapporti cooperativi che informa l'intero sistema delle relazioni multi-livello della nostra Costituzione territoriale e – anche alla luce delle ultime sopravvenienze normative in materia – verificare se ed in quale misura l'assetto collaborativo delle relazioni inter-governative – per vero di per sé piuttosto debole – trovi uno spazio di operatività nelle modalità di esercizio da parte dei vari *government tiers* delle pubbliche potestà in materia di sicurezza.

Per queste ragioni si procederà dapprima ad una necessaria analisi di contesto, doverosamente compendiosa per comprensibili ragioni di economicità del lavoro, volta a dare conto dello scenario generale di operatività del principio cooperativo nell'assetto dei rapporti Stato-regioni-enti locali. È in tale contesto che verrà, poi, calata la ricostruzione dell'assetto della *governance* multi-livello della sicurezza integrata, scindendo la tematica lungo i due segmenti dei rapporti Stato-regioni e Stato-enti locali, il primo dedicato in particolare al riparto di competenze legislative in materia, il secondo all'esercizio delle conseguenti funzioni amministrative. In conclusione si procederà ad una risintetizzazione dei detti profili nel tentativo di fornire uno sguardo d'insieme sulla questione che si è qui impostata come oggetto di analisi.

2. I caratteri del modello italiano cooperativo

Lungamente la dottrina (anzi tutto) costituzionalistica si è interrogata sull'esistenza e sui termini di operatività di un principio cooperativo nei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali.



A voler semplificare si può dire che il modello relazionale delineato dal Costituente era improntato ad un crisma di separazione, figlio della più classica tradizione federale, e, ad un tempo, ad un criterio gerarchico, residuo dell'eredità del passato di un modello fortemente accentrato della gestione del potere: così, se le competenze erano ripartite sulla base del riparto materiale, non vi erano, però, materie sulle quali la potestà legislativa regionale potesse muoversi libera dal doveroso rispetto dei principii fissati nella legge statale, sicché è a quest'ultima che si imputava, presuntivamente, la tutela di esigenze unitarie; quelle, cioè, legate alla necessità di uniformità/unitarietà della disciplina normativa sull'intero territorio nazionale.

D'altro canto, peraltro, la prassi ha sin da subito registrato la genesi di moduli propriamente cooperativi di esercizio delle funzioni amministrative. La Corte costituzionale, dal canto suo, ha subito cominciato ad occuparsene già con le prime pronunce in materia di raccordi fra Stato e regioni speciali, in una fase in cui le regioni ordinarie esistevano solo sulla carta del Titolo V (Gratteri 2004). Proprio l'analisi della giurisprudenza sul tema mostra chiaramente quale fosse l'esigenza che tramite la concretazione del principio cooperativo si volesse perseguire: la necessità, cioè, che in presenza di un inestricabile intreccio di interessi sia nazionale che regionali su di un medesimo bene giuridico, la netta separazione delle attribuzioni non fosse particolarmente agevole ai fini della realizzazione di determinate politiche su cui non era dato prescindere dal concorso dei vari livelli di governo titolari di competenze in materia (Desideri, Torchia 1986).

Il regionalismo italiano avrebbe poi conosciuto – una volta attuato il Titolo V – una crescita esponenziale di moduli e procedure di raccordo



cooperativo, esplosi nella miriade disorganica e confusa di organi a composizione mista (Agosta 2008), via via semplificata e portata a coerenza con l'istituzione della Conferenza Stato-regioni ad opera del d.p.c.m. 12 ottobre 1983 per come riformata dai provvedimenti normativi successivi che l'hanno interessata: la legificazione ad opera dell'art. 12, l. 400/1988 ed il riordino a mezzo del d.lgs. 281/1997 che portava attuazione della delega contenuta nella legge Bassanini, la creazione del sistema delle conferenze "a tre punte" (Stato-regioni, Stato-città e la fusione di queste, la Conferenza Unificata) (Carpani 2006).

Con questa struttura il legislatore conduceva l'assetto delle relazioni inter-governative alla riforma d'inizio millennio. Quest'ultima se, per un verso, ha indubbiamente determinato un'apertura dell'assetto costituzionale verso una dinamica cooperativa e flessibile dei rapporti Stato-regioni-enti locali, d'altro canto non perfezionava tale scelta con precise indicazioni di rango costituzionale. Infatti, da un lato il revisore del 2001 compiva una scelta volta alla quasi paritarietà fra gli enti che ex art. 114 Cost. costituiscono la Repubblica, espungeva il limite dell'interesse nazionale, rimetteva ad un canone flessibile e mobile fondata su valutazioni di opportunità il riparto di competenze amministrative. D'altro canto, però, non consacrava il principio di leale collaborazione a mo' di principio generalissimo e informante l'intero spirito della Costituzione, ancorché la Corte avesse provveduto già da qualche anno a rinvenirne il fondamento costituzionale (niente meno che) nell'art. 5 Cost. (Anzon 2002); non risolveva il problema della partecipazione delle regioni ai procedimenti legislativi statali, vuoi attraverso la costituzionalizzazione del sistema conferenze, ciò che impediva agli organi del raccordo di incidere direttamente (ed in punto di diritto) sull'esercizio delle funzioni legisla-



tive, vuoi attraverso la riforma in senso territoriale di un ramo del Parlamento (Bifulco 2003). Realizzava, dunque, la *pars destruens* senza accompagnarla con quella *costruens*. Di qui una certa continuità che avrebbe continuato negli anni a venire a connotare l'andamento degli sviluppi cooperativi nel sistema multi-livello riformato. Anche, senza dubbio, in ragione dell'apatia con cui le istituzioni tanto statali che regionali affrontarono il passaggio dell'attuazione della riforma (Caretto 2011).

Ciò nondimeno, benché i principi di sussidiarietà e cooperazione abbiano avuto – nelle scelte normative espresse effettuate dal legislatore costituzionale – un ruolo circoscritto, si è sostenuto che la combinazione fra i due canoni costituzionali rappresenti, invece, il perno attorno al quale ruota l'intero sistema, nella sua evoluzione in via di prassi, quanto meno negli anni subito successivi all'entrata in vigore della novella (Bifulco 2006).

È noto che nello studio del concreto funzionamento degli istituti costituzionali grande spazio assumono la prassi politico-istituzionale, l'attuazione primaria in via legislativa e l'interpretazione della Corte costituzionale. Sotto questo aspetto, entrando già nel vivo del tema che fa oggetto principale di questo contributo, va notato che – non a caso – l'evoluzione normativa in materia di sicurezza integrata e sicurezza urbana filtra proprio l'endiadi sussidiarietà-cooperazione che connota, del resto, l'evoluzione dei contemporanei ordinamenti multi-livello nel senso della flessibilizzazione dei criteri decisori e della progressiva integrazione fra *government tiers*.

Anzi, uno dei pochissimi riferimenti espressi alla cooperazione contenuti nella legge di revisione del 2001 è rinvenibile nel comma 3 del novellato art. 118 Cost. che facoltizza la legge statale a prevedere strumenti



di coordinamento e cooperazione multi–livello (fra l’altro) proprio in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza (art. 117, comma 2, lett. b) e h), Cost.).

Il revisore costituzionale, dunque, faceva acquiescenza, per questa via, dello schema tipo dei moduli della collaborazione elaborati in tandem da legislatore statale e giurisprudenza costituzionale già nel vigore del precedente Titolo V, consistente, essenzialmente, nella doverosa previsione da parte della legge dello Stato di strumenti in grado di coinvolgere le regioni e gli enti locali nell’esercizio di funzioni amministrative nei casi in cui l’inestricabile intreccio di interessi realizza, in fatto, una concorrenza di competenze statale e regionali (indipendentemente dal rigore separatista dei titoli competenziali): in queste ipotesi, realizzandosi l’*overlap* di attribuzioni, le parti devono comportarsi più che animati da «una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative», secondo «quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali» (Corte cost., sent. n. 219/1984). Poiché i moduli cooperativi flettono le regole costituzionali di riparto tendenzialmente nel verso dello Stato consentendo agli organi di questo di ingerirsi in materia di competenza (anche o solo) regionale è necessario – in funzione compensativa – che le regioni siano coinvolte per mezzo di strumenti cooperativi vieppiù intensi quanto più è profonda la lesione che viene inferta all’autonomia regionale.

La cooperazione, dunque, nel momento in cui consente la sintesi fra autonomia territoriale ed esigenze di uniformità ed unitarietà di un dato settore di intervento pubblico (Bifulco 2006), funziona a mo’ di cerniera fra i due principii – in potenza antitetici – iscritti all’art. 5 Cost.: quello di



unità e quello di autonomia. Così, calando tale teorema dal sapore generalissimo alla dinamica dell'intreccio di competenze in materia di sicurezza, la *governance* multilivello della sicurezza integrata è pensata per consentire di realizzare quella «necessaria consonanza di intenti» fra le pur distinte attribuzioni intitolate in capo ai competenti organi statali e locali (Mosca 2012, 21).

3. Sicurezza, Stato, regioni: il riparto delle funzioni legislative

Il riparto di competenze *ratione materiae* individuato dal Costituente – e confermato dal revisore del 2001 – contiene in sé dei limiti intrinseci, fra essi militando anzi tutto la difficoltà di qualificare una volta per sempre un certo settore di *policies* rientrante in uno solo dei titoli competenziali di cui all'art. 117 Cost. La forza di resistenza delle norme costituzionali sul riparto, inoltre, risente inevitabilmente dei mutamenti che nel sentire comune e nella scienza giuridica – oltreché nell'ambito del progresso tecnico-scientifico – subiscono le etichette leggibili nel testo costituzionale (Mangiameli 1992), ciò che può determinare, com'è ovvio, la creazione (o la rottura) di *liaison* fra i vari titoli competenziali, indi – se del caso – il concorso di competenze e l'esigenza di coordinamento e collaborazione.

È questo, pare, il destino occorso alla materia sicurezza che, come si è anticipato, ha subito un ampliamento significativo. La materia in commento mostra, così, di rappresentare un caso validamente esemplare di quanto poco sopra si diceva: poiché sul medesimo bene di rango costituzionale coesiste la titolarità di intervento di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica, ne discende l'esigenza – tipicamente cooperativa – che



l'esercizio delle competenze di ciascuno di questi sia coordinato, tramite il ricorso a strumenti autenticamente collaborativi di natura tipicamente pattizia (o comunque consensuale) (quali intese, accordi, protocolli concordati). Tali atti, se assai spesso privi di forza autenticamente giuridica, rappresentano, d'altro canto, lo strumento per mezzo del quale i vari soggetti del sistema multi-livello integrato e non separato fondano e gestiscono il background cooperativo entro il quale esercitare, poi, le proprie attività politico-istituzionali in modo da evitare conflitti e imprimere a ciascuna di queste attività uno spirito comune (Mosca 2012).

Venendo, più nel dettaglio, al riparto delle competenze sul tema indagato, la materia sicurezza e ordine pubblico fa apparizione nel testo costituzionale – all'art. 117, comma 2, lett. h – solo con la riforma del 2001. Prima di questa, infatti, la clausola di attribuzione della competenza legislativa generale allo Stato non richiedeva che il disposto costituzionale assicurasse espressamente alla legge statale la titolarità delle competenze in commento.

D'altro canto, però, la Corte costituzionale si era già ritrovata – a partire dalla sent. n. 77/1987 – ad interrogarsi sulla questione e, in particolare, sulla necessità di distinguere fra le politiche di sicurezza in senso stretto e quelle relative alla polizia amministrativa, individuando le prime nelle attività comunque riconosciute «alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» e le seconde, in quelle «di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi ... nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico» (sent. n. 218/1988 e nello stesso anche le sentt. nn. 740/1988, 162/1990, 115/1995). La Corte, dunque, per operare la



distinzione richiesta, utilizzava un criterio interpretativo residuale, individuando – in negativo – le funzioni di polizia amministrativa in ogni attività non attinente col mantenimento dell'ordine pubblico; realizzava, quindi, un'equazione piuttosto lineare rilasciando le prime alla competenza regionale e assicurando le seconde a quella dello Stato.

Tale impostazione avrebbe orientato il legislatore nel delineare la struttura fondamentale del d.lgs. 112/1998 che, in attuazione della l. 59/1997, realizzava – anche nella materia in commento – il cd. federalismo a Costituzione invariata, provvedendo al trasferimento di funzioni dallo Stato a regioni ed enti locali. Come per altri profile, sia di natura istituzionale-procedurale che relativi al contenuto oggettivo delle etichette materiali di cui all'art. 117 Cost., la riforma Bassanini ha dunque anticipato, per quanto fosse nelle possibilità della fonte normativa ordinaria, la riforma del Titolo V, determinando il legislatore costituzionale del 2001, memore della succitata giurisprudenza, a riservare alla potestà esclusiva dello Stato la materia sicurezza e ordine pubblico. Frattanto, l'espressa esclusione operata dall'art. 117, comma 2, lett. h delle funzioni di polizia amministrativa e la non menzione delle stesse nell'elenco di materie concorrenti di cui al comma 3, determinava – come notato da certa dottrina – la loro inclusione nella potestà residuale delle regioni (Bonfiglio 2013).

Altra dottrina ha tentato una sistematizzazione dell'opera interpretativa realizzata dalla Corte costituzionale sulla materia sicurezza (Bonetti 2010). Un'impresa, questa, assai pregevole, resa non agevolissima dall'andamento ondivago – di certo non ignoto agli interpreti – della giurisprudenza costituzionale.

A voler semplificare, può dirsi che alla competenza esclusiva statale spetti la disciplina di tutte quelle funzioni – anche ove svolte dagli appa-



rati di polizia regionale e locale – rientranti nella tradizionale nozione di ordine pubblico e, quindi, volte all'assicurazione dell'ordinato vivere civile tramite la tutela di beni quali «l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (Corte cost., sent. 290/2001); alla competenza residuale delle regioni la disciplina di ogni aspetto attinente all'organizzazione amministrativa e alle funzioni della polizia locale che non coinvolga più propriamente attività di polizia di sicurezza e, marcatamente, l'attività di prevenzione di reati; alla competenza concorrente, infine, la disciplina relativa all'uso della polizia locale nella protezione civile oltreché taluni aspetti legati allo status di pubblico impiegato degli appartenenti ai detti corpi.

Si potrebbe dunque concludere che il legislatore statale rimane il sicuro *dominus* di tutte le funzioni relative a quello spazio di intervento compendiabile nella formula della sicurezza primaria, mentre quello regionale sarebbe competente in via residuale per i multiformi campi d'azione relativi alla sicurezza secondaria. La quale affermazione, se rappresenta un'adeguata approssimazione della realtà giuridica è, appunto, solo un'approssimazione semplificatoria: rispetto a questo deve tenersi conto – oltre che dei classici problemi riconnessi alla individuabilità di rigidi confini fra contenuti delle etichette materiali di cui all'art. 117 Cost. – dell'ampiezza e multidimensionalità della stessa sicurezza secondaria, che finisce per ricomprendere «in sé le tematiche emergenziali più diverse, il cui comune denominatore è rappresentato proprio dal territorio, ossia il luogo in cui prendono vita o si manifestano fenomeni che generano insicurezza nella collettività» (Musumeci 2010).



In particolare, scendendo nel vivo dell'ermeneutica giurisprudenziale *post* riforma del 2001, va anzi tutto rilevato come la Corte abbia operato in continuità con l'orientamento consolidatosi nel vigore del vecchio Titolo V confermando, in diverse pronunce, l'interpretazione restrittiva della sicurezza pubblica – e quindi dello spazio di azione della legge statale – come relativa esclusivamente all'ordine pubblico (sentt. nn. 407/2001, 6 e 164/2004, 95/2005). Interpretazione, questa, del resto rafforzata dalla tassatività delle materie riservata alla competenza esclusiva dello Stato derivante dal rovesciamento federale del riparto operato con la novella del 2001.

E tuttavia, d'altra parte, va pure notato che la Corte ha ripetutamente attenuato la rigidità del criterio restrittivo così individuato, agganciando un dato settore di disciplina normativa alla competenza esclusiva statale in materia di sicurezza in quanto avente ad oggetto attività che, pur non propriamente riconducibili alla prevenzione e repressione di condotte lesive dell'ordine pubblico, risultano, nondimeno, funzionali all'offesa di tale bene giuridico. Così, ad esempio, le sentt. nn. 408/2004 in materia di sicurezza stradale, 237/2006 in materia di gioco d'azzardo, 18/2009 in materia di trasporto aereo.

In tali pronunce, come in altre dello stesso filone, la Corte ha sottratto la disciplina normativa di cui si faceva questione al titolo competenziale – a seconda dei casi – concorrente o residuale per ricondurlo a quello esclusivo sicurezza e ordine pubblico, in ragione di una qualche connessione funzionale con quest'ultimo. La Corte, così interpretando, ha iniziato ad utilizzare un criterio ermeneutico teleologico, in luogo di quello oggettivo di ricostruzione delle materie, avviando un processo di espansione della potestà legislativa statale e di contestuale e speculare compressione di



quella regionale, dando alla materia sicurezza e ordine pubblico le vesti e le attitudini tipiche di una materia trasversale (Giupponi 2017).

Assai significativa è, in tal senso, la sent. n. 21/2010, ove il giudice delle leggi si spinge ad affermare che, invero, la titolarità d'intervento statale in materia di sicurezza «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale». La citata pronuncia è cardinale non solo perché certifica un certo – per quanto apparentemente sfumato – *revirement* della Corte a proposito dell'ampiezza del concetto di sicurezza pubblica, ma, più ancora, poiché individua il movente legittimante l'espansione della potestà statale nella necessità dell'uniformità nazionale della disciplina, con ciò facendo della potestà di cui all'art. 117, comma 2, lett. h uno strumento tipicamente unitario, di attuazione del principio di unità/uniformità di cui all'art. 5 Cost., in guisa del tutto analoga a quanto accaduto per gli altri grandi settori materiali trasversali quali la tutela ambientale e della concorrenza.

Sicché possa dirsi che, nondimeno la tassatività delle materie di esclusiva competenza statale e la riaffermazione giurisprudenziale dell'interpretazione restrittiva della sicurezza pubblica, lo spazio d'intervento delle regioni rimanga – al di là dei profili assai qualificanti relativi al contenuto della potestà legislativa regionale in materia – piuttosto contenuto; ad ulteriore rafforzamento della qual conclusione è d'uopo aggiungere due brevi considerazioni.

La prima, attinente all'"altra" competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza e ordine pubblico, vale a dire quella prescritta



dall'art. 118, comma 3, Cost. e avente ad oggetto gli strumenti del raccordo e coordinamento delle funzioni amministrative nelle richiamate materie di cui si vedrà più oltre. Ne è che la selezione e la disciplina di detti strumenti resta in capo allo spazio di discrezionalità del legislatore statale. Ciò che, per vero, non stupisce lo studioso del regionalismo cooperativo 'all'italiana', risultando, anzi, pienamente coerente con le generali modalità di funzionamento concreto del principio di leale collaborazione. Poiché la Costituzione non prevede, infatti, una disciplina generale della cooperazione Stato-regioni, né un canale istituzionale che consenta al livello regionale di partecipare alla disciplina delle fattispecie cooperative, è sempre la legge dello Stato a dover provvedere all'attuazione del canone collaborativo tramite la predisposizione legislativa di appositi moduli di coinvolgimento e collaborazione.

In secondo luogo, lungo la medesima linea della statalizzazione delle competenze – in piena coerenza con gli sviluppi della giurisprudenza in materia di criteri di raccordo della funzione legislativa – è il rischio che, anche nella materia *de qua*, prendano piede gli ormai classici strumenti elaborati nel vigore del nuovo Titolo V per assicurare allo Stato una più o meno intensa preminenza o capacità d'ingerenza sulle competenze regionali: l'attrazione sussidiaria di competenze legislative fondata su (e giustificata da) l'avocazione di quelle amministrative e, più ancora, l'applicazione del canone della prevalenza come criterio risolutore delle ipotesi di concorso di competenze. Quest'ultimo, in particolare, è – fra gli altri – lo strumento maggiormente limitativo dello spazio di autonomia regionale poiché, in caso in cui più d'uno dei titoli competenziali (in ipotesi, tutti e tre) siano abilitanti rispetto ad un medesimo settore materiale, assegna interamente al titolo ritenuto prevalente la competenza a



disciplinare la materia, tagliando completamente fuori l'applicabilità degli altri (Buoso 2008). Non solo tale criterio porta con sé la superfluità della previsione di strumenti cooperativi – che (quanto meno) intervengono sul piano logicamente successivo del raccordo delle funzioni amministrative conseguenti alla disciplina dettata con legge – ma è divenuto, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il criterio generale da applicarsi in via prioritaria, ciò che ha reso il canone cooperativo un criterio sussidiario e recessivo cui ricorrere esclusivamente nei casi di totale impossibilità di individuare un titolo competenziale prevalente.

4. Sicurezza, Stato, comuni: il raccordo delle funzioni amministrative

Come la breve analisi della questione del riparto delle competenze legislative ha mostrato, nonostante l'apertura dello spazio di autonomia normativa regionale delineata dal novellato Titolo V e la slabbratura del concetto stesso di sicurezza – ed anzi, in alcuni casi proprio in ragione di quest'ultimo – lo Stato continua a mantenere una sicura centralità nella disciplina normativa primaria in materia di sicurezza.

Una maggiore apertura verso lo spirito cooperativo è, invece, ravvisabile sul piano dell'esercizio delle funzioni amministrative nella materia *de qua*.

A ben guardare, l'idea dell'adozione di strumenti di coordinamento della attività amministrative statali e locali in materia di sicurezza non è un'invenzione del legislatore costituzionale del 2001, ma ritrova antecedenti nella prassi politico-legislativa precedente. La più attenta dottrina che si occupa del tema registra, infatti, l'avvio di una qualche forma di



«collaborazione “operativa” tra polizia locale e forze di polizia statali» già all’inizio degli anni Ottanta, in particolare mediante la predisposizione di una «collaborazione “strutturale”» realizzata «attraverso l’integrazione del Comitato provinciale per l’ordine pubblico e la sicurezza con i rappresentanti degli enti locali (artt. 15 e 20 della legge 121 del 1981)» (Bonfiglio 2011). Si trattava, invero, di una collaborazione solo eventuale, subordinata all’invito formulato dal prefetto ai rappresentanti locali se del caso interessati agli argomenti iscritti all’agenda della seduta a prendervi parte. Ma, come assai di sovente accade nel campo delle relazioni multi-livello, l’eventualità di quegli inviti è divenuta – in via di prassi – stabilità, determinando, infine, il legislatore ad intervenire con legge sulla struttura del comitato in parola, introducendovi – come membri *pleno jure* – il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia ferma restando la partecipazione eventuale dei sindaci dei comuni interessati.

Parallelamente, negli anni Novanta, e dunque in prossimità con la riforma d’inizio millennio, la prassi comincia a conoscere lo sviluppo e la diffusione di moduli cooperativi non più solo di natura organica (come il citato comitato), ma anche per atti. A titolo esemplificativo la dottrina fa riferimento, fra l’altro, al dpcm 12 settembre 2000 che prevedeva la possibilità di stipulare protocolli ed intese finalizzati alla collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali e tesi «al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all’educazione alla convivenza nel rispetto della legalità» (Giupponi 2010, 9).



Prima ancora che la riforma in senso tendenzialmente paritario dell'assetto multi-livello della Repubblica entrasse in vigore, il legislatore provava a costruire un background autenticamente cooperativo per le relazioni inter-governative in materia di sicurezza, chiamando i vari livelli territoriali di governo ad adottare atti consensuali e pattizi allo scopo di concordare le linee d'azione e coordinare le rispettive, pur sempre distinte, funzioni.

Da notarsi, inoltre, il riferimento alla dimensione territoriale-localistica delle *policies* in materia di sicurezza, incontrovertibile segnale di un'apertura, da parte del legislatore, del concetto di sicurezza verso l'ampia categoria della sicurezza urbana che, come detto, avrebbe fatto il suo ingresso nell'ordinamento solo più tardi.

Fatta la riforma costituzionale, pur mancando una legge che desse generale attuazione al disposto di cui all'art. 118, comma 3, Cost., il legislatore ha continuato a lavorare sulle ipotesi di coordinamento collaborativo delle funzioni dei vari ordini di governo in materia di sicurezza da realizzarsi mediante moduli tipicamente consensuali. In tal senso va senza dubbio citato il noto comma 439, art. 1, della legge finanziaria per l'anno 2007 (l. 296/2006) che metteva in facoltà il ministro dell'interno e, su sua delega, i prefetti a «stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali», volte alla «realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini». È su tale base legale che il ministero dell'interno e l'Anci stipulavano, il 20 marzo 2007, un Patto per la sicurezza – accordo quadro di riferimento sulla base del quale sono stati poi stipulati svariati specifici patti fra le singole autorità locali



nonché con quelle regionali (Bonfiglio 2011) – finalizzato, essenzialmente, ad assicurare un approccio integrato e, dunque, un coordinamento fra vari livelli istituzionali coinvolti.

Il Patto prevedeva, come possibile oggetto degli accordi, iniziative di “prevenzione sociale” mirate alla «riqualificazione del tessuto urbano, al recupero del degrado ambientale e delle situazioni di disagio sociale, che contribuiscano ad elevare i livelli di sicurezza e vivibilità urbana». Obiettivi, questi, da realizzarsi anche tramite pratiche di «integrazione tra i corpi di Polizia e il personale delle Polizie locali e municipali, attraverso iniziative comuni di formazione, istituzione di “pattuglie miste” per il controllo delle strade, l’interoperabilità tra le Sale Operative e la collaborazione dei rispettivi Sistemi informativi».

È corretta l’opinione di chi ha visto nella diffusione dei detti strumenti consensuali un atteggiamento degli operatori politici particolarmente sensibile (se non accondiscendente) verso il (più o meno fondato) bisogno di sicurezza emergente nell’opinione pubblica, flettendo gli interventi securitari in quell’ottica tipica della sicurezza urbana (Migliosi 2017).

È in tendenziale continuità con tale cultura della sicurezza localizzata che si muove il più recente decreto c.d. Minniti (d.l. 14/2017), prima vera attuazione legislativa del comma 3 dell’art. 118 Cost. (Giupponi 2010), recante modifiche a svariate discipline settoriali (fra l’altro, TULPS, TUEL, codice antimafia) e specialmente dedicato alla definizione normativa della *governance* multi-livello della sicurezza urbana.

Tale provvedimento merita peculiare attenzione nell’economia del discorso che si sta svolgendo poiché può dirsi che, con esso, il legislatore abbia definitivamente inquadrato il sistema della sicurezza integrata nel



contesto istituzionale delle relazioni multi-livello, incardinato – dal canto suo – sull’endiadi cooperazione-sussidiarietà.

L’ancoraggio al primo profilo – quello cooperativo – è attestata dalla ratifica e dal rafforzamento dello strumento consensuale pattizio ai fini del coordinamento (quasi) paritario delle funzioni in materia di sicurezza. L’art. 5 del citato decreto, infatti, disciplina i “patti per l’attuazione della sicurezza urbana”, da stipularsi fra sindaco e prefetto sulla base di linee guida del ministro dell’interno, adottate, a loro volta, in forza di un accordo sancito in Conferenza Unificata. La definizione dei confini di massima entro cui può svolgersi la discrezionale autonomia negoziale dei soggetti intitolati a stipulare i patti spetta, dunque, al ministro dell’interno, vertice dell’amministrazione statale competente in materia di sicurezza, all’evidente scopo di assicurare esigenze di uniformità sull’intero territorio nazionale. Tale funzione uniformante prevista in capo all’organo statale è, peraltro, affievolita dall’intervento – oltretutto non in veste meramente consultiva – dell’organo principe della collaborazione multi-livello: la Conferenza Unificata. Una scelta, questa, che pare pienamente conforme a talune (neanche troppo) recenti tendenze del regionalismo cooperativo che vedono le esigenze unitarie, legate ad una irrinunciabile logica di uniformità, non necessariamente perseguite dal livello statale di governo, ma concordate in apposite sedi di dialogo inter-governativo con i livelli territoriali (Mangiameli 2008).

Inoltre, il ministro dell’interno, proprio in ragione della funzione appena commentata non è più il soggetto titolare del potere di stipula del patto, ma assume un assai diverso «ruolo di motore, coordinatore ed ottimizzatore degli interventi da approntarsi nella materia di che trattasti» (Migliosi 2017, 31-2). Il decreto valorizza, infatti, l’appendice periferica



dell'amministrazione statale degli interni, individuando nel prefetto la 'controparte' del sindaco nella conclusione dei patti in commento.

Tale ultima considerazione consente di cogliere anche il secondo dei profili richiamati – quello sussidiario –, attinente all'avvicinamento al cittadino del momento decisorio in merito alla tutela del bene sicurezza, tanto dal punto di vista oggettivo–contenutistico quanto da quello soggettivo. Quanto al primo, il d.l. 14/2017, nel delimitare i possibili contenuti dei patti sulla sicurezza urbana, indica «interventi e servizi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado» (art. 5); quanto al secondo, poi, oltre a rafforzare il peso dell'autorità statale periferica di sicurezza in luogo di quella centrale, rafforza i poteri del sindaco.

In particolare, il decreto in commento, per un verso, modifica l'art. 54 TUEL, meglio definendo gli ambiti di intervento del sindaco nella sua veste di Ufficiale del Governo e, quindi, in quegli aspetti della sicurezza che rientrano nella competenza statale sicurezza e ordine pubblico di cui all'art. 117, comma 2, lett. h, Cost.; per altro – e soprattutto – amplia le possibilità di ordinanza del primo cittadino negli aspetti ulteriori della sicurezza urbana in cui il sindaco agisce in veste di vertice politico dell'amministrazione locale, svincolato da rapporti di natura gerarchica dal prefetto e dal ministro dell'interno (Giupponi 2010).

Col provvedimento in parola, dunque, il legislatore ha ulteriormente valorizzato la sussidiarietà verticale in senso stretto, consistente nel *favor* espresso dall'ordinamento nei confronti dell'assunzione della decisione da parte dell'ente territoriale più prossimo alla collettività, in quanto meglio predisposto dei livelli di governo più 'alti' a cogliere criticità, esigenze e domanda di decisione politica proveniente dalla stessa e, ad



un tempo, più direttamente controllabile – ed in conseguenza sanzionabile – dalla frazione territoriale di elettorato di riferimento.

In secondo luogo, rafforzando la centralità del sindaco, ne risulta valorizzata anche la differenziazione *ratione territorii* delle politiche di sicurezza urbana, modulabili in ragione delle peculiarità del comune di riferimento. Differenziazione che, consacrata all'art. 118 Cost., è – in fondo – una declinazione dello stesso principio sussidiario.

Infine, il processo di localizzazione delle politiche di sicurezza urbana determina – a mo' di effetto secondario – una qualche apertura verso forme di partecipazione diretta dei cittadini, rispetto al che basti rilevare che l'art. 6 del d.l. n. 14/2017, nell'istituire i comitati metropolitani per la sicurezza prevedono, oltre alla presenza necessaria – sulla falsa riga dei già detti comitati di cui all'art. 20, l. n. 121/1981 – del prefetto e del sindaco metropolitano, la possibilità che siano «invitati a partecipare alle riunioni del comitato metropolitano soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale interessato». Così, nel perseguimento e nella cura del bene giuridico sicurezza, il principio sussidiario sembra essere posto nelle condizioni di operare non solo nel suo senso verticale – e cioè nei rapporti fra enti territoriali – ma anche, se pur più marginalmente, in quello orizzontale, lungo, cioè, la dialettica pubblico–privato.

5. Conclusioni. Tra governance, government e diritti fondamentali

L'analisi effettuata nei precedenti paragrafi consente, in conclusione, l'emersione di taluni dati che si possono, ora, consapevolmente portare a sintesi.



L'evoluzione della concezione normativa di sicurezza, rivela – com'è emerso – il solito atteggiarsi di un'etichetta materiale come subordinata alle evoluzioni subite dal concetto che fa oggetto della materia stessa, riflettendo, pertanto, le inevitabili influenze su di un testo giuridico costituzionale da parte di elementi metagiuridici. Così, l'idea normativa di sicurezza non è più confinata entro gli «aspetti operativi e di controllo del territorio in senso stretto, ma si estende fino alla previsione di forme di coordinamento nell'ambito di iniziative volte a migliorare complessivamente la qualità della vita nei centri urbani, attivando anche misure di prevenzione sociale, iniziative di riqualificazione del tessuto urbano, nonché strumenti di recupero del degrado sociale e urbano» (Giupponi 2010, 10).

Se la tutela della sicurezza muta e coinvolge anche aspetti legati alla prevenzione sociale, e se fra gli elementi considerati dall'ordinamento come portatori di insicurezza militano, accanto ai «tradizionali profili di sicurezza e ordine pubblico», altri «relativamente nuovi ... estetici ... e emozional-soggettivi» (Ruga Riva 2017), è chiaro che nel complessivo processo di attivazione delle istituzioni per la tutela della sicurezza assumono un rilievo primario soggetti che sono privi delle competenze di prevenzione e repressione penali tipiche dello Stato: di qui, ad esempio, la valorizzazione della *liaison* istituzionale fra sindaco e prefetto, in grado di consentire al secondo – istanza periferica del Governo – di conoscere al meglio le problematiche legate alla specificità del territorio.

La diffusione di strumenti di tipo pattizio volti al coordinamento multi-livello delle politiche securitarie segnala, da un lato, una concezione meno statica dell'implementazione delle *policies* legate al tema di cui si tratta e, dall'altro, una maggiore armonia con lo spirito di cui la



novella costituzionale del 2001 era foriera, vale a dire il perseguimento coordinato e collaborativo di valori di rango costituzionale da parte di tutti gli enti che, a mente dell'art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica, ciascuno pur sempre nell'ambito del proprio titolo costituzionale di intervento normativo ed amministrativo.

Anche in materia di sicurezza, pertanto, il sistema della cooperazione multi-livello mostra i suoi caratteri tipici sintetizzabili nell'assenza di una sede costituzionale in cui realizzare la contrattazione delle competenze legislative (statali e regionali) – sia essa nella forma di una più o meno intensa territorializzazione della camera alta sia in quella della costituzionalizzazione degli organi di cooperazione inter-governativa esistenti e nel ricorso a strumenti tipicamente pattizi sul piano delle funzioni amministrative, disciplinati per legge ma rimessi alla attitudine (e, prima ancora, alla volontà) negoziale delle parti territoriali. Sotto quest'ultimo aspetto, in particolare, il sistema della sicurezza integrata coglie senza dubbio le due intuizioni del revisore costituzionale: la leale collaborazione e la sussidiarietà.

Oltre al profilo della cooperazione è, di fatti, ancora conforme allo spirito del nuovo Titolo V lo sforzo legislativo circa la valorizzazione dei fattori di peculiarità territoriale, visibile, ad esempio, nel rafforzamento dei poteri d'ordinanza del sindaco operato dal d.l. c.d. Minniti. Il novelato art. 118 Cost. indica, infatti, un nuovo modello di esercizio delle funzioni amministrative, in cui le esigenze di esercizio unitario rappresentate – a seconda della dimensione dell'interesse coinvolto – dallo Stato e dalla regione si confrontano con quelle legate alla specificità territoriale e istituzionale, *scilicet*: all'adeguatezza e alla differenziazione; un



confronto, questo, che apre il piano del riparto di competenze ad una certa negoziabilità.

Di positivo se ne trae, senza dubbio, che l'assetto integrato dei poteri multi-livello è globalmente meglio predisposto alla reazione alle esigenze che nel momento di specie emergono nella società. D'altro canto, però, una disciplina normativa che rimette alle valutazioni degli organi territoriali la gestione di un settore di politiche pubbliche sensibilissime qual è quello della sicurezza urbana, se, per un verso, mette nelle disponibilità di tali organi uno strumentario giuridico in grado di conoscere, riconoscere, e trattare le problematiche legate alla sicurezza in ragione della loro effettiva dimensione territoriale e, conseguentemente, delle specificità con cui queste si declinano caso per caso, città per città, quartiere per quartiere, è, per altro, certamente fondato il dubbio che possa derivarne un trattamento eccessivamente differenziato *ratione territorii*, in grado di creare qualche frattura nel piano della uniformità territoriale della tutela dei diritti. Tanto più ove si consideri l'avvenuta estensione della nozione di sicurezza sino a ricomprendere attività di prevenzione coinvolgenti non solo contesti di criminalità territorialmente collocabili e definibili sul piano urbano ma anche situazioni di disagio ed insicurezza sociale in ipotesi trattate con pratiche di marginalizzazione in funzione del decoro urbano, sull'altare del quale, dunque, diviene possibile sacrificare beni di elevatissimo rango costituzionale, primo su tutti il diritto costituzionale di circolazione.

Si tratta, del resto, di un rischio già a suo tempo segnalato da Pajno e Antonelli a proposito dei poteri sindacali d'ordinanza previsti, nella loro versione originaria, dal Tuel 2000. In particolare gli autori evidenziano: «il rischio è che in tal modo si favorisca l'affermazione di un sistema di



sicurezza che, alla fine, contribuirà a generare, anziché coesione, frammentazione sociale; ... senza solidarietà e coesione sociale nessuna libertà è sicura» (2000, 176).

La qual considerazione consente di spingere la riflessione su un piano più ampio. L'adozione di un piano di sicurezza integrata rappresenta la proiezione sullo specifico settore delle politiche di sicurezza della più generale tendenza cui sono sottoposti gli ordinamenti costituzionali della famiglia di tradizione liberale – a ciò fortemente sospinti da fenomeni macroscopici come la globalizzazione ed il processo di integrazione europea – di progressiva sostituzione dell'assetto del *gouvernement* con quello della *governance*, connotato dall'immagine reticolare dei rapporti, dall'ammorbidente delle tecniche di governo, dall'ampio ricorso a strumenti di *soft law* tesi alla contrattabilità delle competenze e dell'esercizio delle stesse. Il rischio, qui, è che, in tale processo di generalizzata liquefazione, si perdano di vista taluni «aspetti di natura politica e costituzionale che appaiono non accessori bensì fondanti della civiltà occidentale», quali la separazione dei poteri e la loro derivazione democratica, la rigidità della Costituzione, la uniforme tutela e fruizione dei diritti da parte dei cittadini (Battistelli 2013, 386).



Bibliografia

Agosta, S. (2008), *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Milano: Giuffrè.

Antonelli, V. (2010), *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007–2009*, in A. Pajno (cur.), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 133-168.

Anzon, A. (2002), *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile sul sito http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/150.pdf.

Battistelli, F. (2013), *La sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica?*, in A. Torre (cur.), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 369-386.

Bauman, Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Bologna: il Mulino.

Bauman, Z. (2009), *Paura liquida*, Roma-Bari: Laterza.

Belletti, M. (2010), *La sicurezza urbana tra fonti statali e fonti regionali*, in T.F. Giupponi (cur.), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna: Bononia University Press, pp. 73-86.

Bifulco, R. (2003), *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, in T. Groppi, M. Olivetti (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino: Giappichelli, p. 265 ss.

Bifulco, R. (2006), *Art. 5*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (curr.), *Commentario alla Costituzione*, Torino: Utet.

Bonetti, P. (2007), *La giurisprudenza costituzionale sulla materia 'sicurezza' conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale* (Nota a sentenza Corte costituzionale, 222/2006), in *Le Regioni*, 1, pp. 124-131.



Saggi

Bonetti, P. (2010), *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni in Forum di Quaderni costituzionali*, poi in *Le Regioni*, 2011, 4, pp. 705-715.

Bonfiglio, S. (2011), *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, in *Democrazia e sicurezza*, 1.

Bonfiglio, S. (2013), *La dimensione della sicurezza tra lo Stato e le autonomie territoriali in Italia e nella prospettiva comparata*, in A. Torre (cur.), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 387-403.

Buoso, E. (2008), *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1, pp. 61 ss.

Caretti, P. (2011), *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, 2-3, pp. 569 ss.

Carpani, G. (2006), *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna: il Mulino.

Di Raimondo, M. (2010), *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino: Giappichelli.

Giupponi, T.F. (2010), *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza" (nota a Corte cost., sentenza 21/2010)*, in *Le Regioni*, 5, pp. 1118-1125.

Giupponi, T.F. (2017), *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, pp. 5-29

Gratterer, A. (2004), *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli, F. Rigano (cur.), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino: Giappichelli, pp. 416 ss.

Mangiameli, S. (1992), *Le materie di competenza regionale*, Milano: Giuffrè.



Mangiameli, S. (2008), *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma: Aracne.

Migliosi, M. (2017), *La sicurezza integrata: il modello dei nuovi patti per la sicurezza. Governance, prospettive e possibili criticità*, Roma: Presidenza del Consiglio dei ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, <http://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/TESTO%20INTEGRATE%20Migliosi.pdf>.

Mosca, C. (2012), *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Padova: Cedam.

Musumeci, A. (2010), *Sicurezza e ordinamento regionale: un'analisi comparata della legislazione regionale*, in A. Pajno (cur.), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 111-132.

Pajno, A., V. Antonelli (2010), *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. Pajno (cur.), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 169–222

Paolozzi, F. (2011), *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, pp. 887-912.

Ruga Riva, C. (2017), *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3, pp. 272-278.

Ruga Riva, C., R. Cornelli, A. Squazzoni, P. Rondini, B. Biscotti (2017), *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore, il Prefetto)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4, pp. 224-250.



Abstract

Urban Security in the Co-operative Model of the Inter-governmental Relations. Pros and Cons in a Flexible System of Powers

The article analyses the urban security from the point of view of the multi-level territorial system based on the integration and the cooperation among the different government tiers.

The analysis is divided in two parts: the first dealing with the separation of the legislative powers between State and regions; the second one regarding the relations between State and local government bodies in the implementation of the administrative functions.

In both cases, it is clear the extension of the legal conception of security.

Security does not mean only prevention and repression of crime, as in the past. Nowadays, indeed, it means also social promotion of legality and coping with urban decay. Therefore, security take on a new territorial dimension: it involves not only the classical police functions, traditionally reserved to the State, but also policies belonging to regions and the municipalities.

The results are an overlap among national, regional and local interests regarding the same subject and a further overlap in the constitutional powers of the government tiers are remarkable. The following need of a preventive coordination, in order to avoid conflicts and disputes, is evident.

Both the expansion of the legal meaning of security and the flexibilisation of the constitutional competences are two aspects of the broader



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VIII, n. 3, 2018
data di pubblicazione: 25 giugno 2019

Saggi

phenomenon of the liquid society, which might determine serious risks for the rigidity of the Constitution and the equal guarantee of the fundamental rights.

Keywords: Urban security, Co-operation, Inter-governmental relations, Multi-level governance.



Quando la difesa è legittima?

di Eleonora Sirena *

1. Introduzione

La legittima difesa è una causa di giustificazione che da tempo immemorabile si trova espressamente riconosciuta nella nostra legislazione penale.

Il Codice penale la prevede e la disciplina nell'art. 52, primo comma, secondo il quale: «Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di difendere un diritto proprio o altrui contro il pericolo attuale di un'offesa ingiusta, sempre che la difesa sia proporzionata all'offesa».

Come ha sostenuto la dottrina, si tratta di un istituto di difficile applicazione ed esposto a mutamenti di significato (Antolisei 1987, 253-261).

Si ritiene che il fatto commesso, in stato di legittima difesa, non sia punibile perché, a monte, manca l'antigiuridicità del fatto stesso, a causa

* Avvocata del Foro di Viterbo; ha conseguito il diploma di Master di primo livello in Scienze criminologiche e forensi investigazione e sicurezza – Crisis presso l'Università degli Studi della Tuscia. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



della coazione che la violenza ingiusta esercita sulla volontà del soggetto.

Nella legislazione decemvirale romana l'ipotesi della difesa armata del domicilio, soprattutto in caso di aggressioni notturne, era risolta in modo incondizionatamente favorevole al difensore come dal brocardo latino: «*Si nox furtum faxit, si im occisit, iure caesus esto*»¹. Pertanto, nel caso di un'uccisione verificatasi in questa condizione non ci sarebbe bisogno di provare i requisiti della legittima difesa, ma solo il soggiorno notturno del ladro nella propria abitazione con l'intento di rubare (Ronco 2008, 1-11). La legittimità dell'uccisione del *fur nocturnus*, senza alcun requisito limitativo e a certe condizioni, era proclamata nelle grandi codificazioni ottocentesche.

Il codice penale francese del 1810 all'art. 329 ritenne giustificato, anche al di fuori del requisito della proporzione, tanto l'omicidio, quanto il ferimento e le percosse inflitte dal difensore che aveva respinto durante la notte la violazione del proprio domicilio. Il regime di favore per il difensore dell'abitazione privata durante la notte legittimava, dunque, il ferimento o anche l'uccisione del ladro o del rapinatore, indipendentemente dal ricorrere della legittima difesa.

Il "codice Zanardelli" del 1889 trattò della legittima difesa contemplando tanto la non punibilità di chi ferisce o uccide allo scopo di difen-

¹ La promulgazione delle leggi delle Dodici Tavole, per opera degli appositi *decemviri legibus scribundis*, risale agli anni 451- 450 a.C. Le leggi delle Dodici Tavole furono una conquista per i plebei perché la loro fissazione per iscritto toglieva l'arbitrio delle decisioni ai giudici patrizi, che prima erano gli unici depositari del diritto consuetudinario tramandato oralmente. La tavola VIII, in particolare, si occupava dei delitti.



dere i propri beni, quanto la non punibilità di chi pure ferisce o uccide il ladro notturno, nonché il ladro diurno. Il “codice Rocco” del 1930 abbandona il metodo casistico adottato dal “codice Zanardelli” in ordine alla tutela in legittima difesa del domicilio e dei beni patrimoniali, ricomprendendo tali beni nell’art. 52 del Codice penale sotto la formula della tutela di «qualsiasi diritto proprio o altrui».

Lo scopo è quello di riportare a una scriminante omnicomprensiva la tutela di qualsivoglia «diritto» (Ronco 2008, 1-11).

Secondo alcuni autori (Manzini 1946, 349), l’aggredito è scriminato perché esercita una funzione pubblica: trovandosi lo Stato nell’impossibilità di intervenire tempestivamente, vi sarebbe una delegazione della potestà di polizia al privato per ragioni di necessità.

La ragione per cui la legittima difesa esclude l’illiceità del fatto si fonda sulla circostanza che la reazione è autorizzata dall’ordinamento giuridico perché l’offesa all’aggressore è indispensabile per salvare l’interesse dell’aggredito. Emerge, pertanto, come questo interesse per la comunità ha un valore superiore a quello dell’aggressore.

Manca, nel fatto, quel danno sociale che giustifica l’intervento dello Stato con la sanzione punitiva, di qui l’antico principio del *vim vi repellere licet* (Mantovani 2000, 254). Quindi, il terreno tipico in cui si muove la legittima difesa e, prima ancora, tutte le cause di giustificazione, è rappresentato da una situazione di conflitto, oltre che sostanziale, cioè relativa ai diversi interessi dell’aggredito e dell’aggressore, anche formale-normativa.

La legittima difesa, in effetti, implica da un lato un’aggressione, dall’altro una reazione: esse sono sottoposte a condizioni che è necessario esaminare nello specifico (Marinucci 1988, 1-11).



Oggetto dell'attacco dev'essere un diritto proprio o altrui, compresi i diritti patrimoniali, gli interessi legittimi e tutte le altre figure giuridiche contemplate dall'ordinamento, con esclusione dei soli interessi di fatto, trattandosi di situazioni sfortunate di tutela legale. Quanto alle modalità dell'aggressione, il codice parla di «offesa»: non è necessario, quindi, che la minaccia si concretizzi nel tentativo di un delitto (Antolisei 1987, 255).

Con riferimento alla condotta aggressiva, si deve trattare di un'azione umana che, in presenza di determinate circostanze, può anche assumere la forma omissiva (Padovani 1970, 693).

La minaccia al diritto deve essere ingiusta e cioè contraria ai precetti dell'ordinamento giuridico, inferta non solo *contra ius*, ma anche *non iure* nel senso che difetta dell'autorizzazione da parte di qualsivoglia previsione normativa. Sulla scorta di tali premesse, deve dunque essere esclusa la possibilità di invocare l'articolo 52 del Codice penale tutte le volte in cui l'aggressione sia stata posta in essere *iure* ossia nell'esercizio di una facoltà legittima o durante l'adempimento di un dovere: in entrambe le ipotesi, la condotta risulta autorizzata a monte da una previsione legislativa.

L'aggressione è ingiusta anche se provocata dall'agredito in quanto la provocazione non esclude l'illiceità del fatto (Sabatini 1936, 55) ed è necessario che la stessa abbia creato per il diritto oltraggiato un pericolo attuale.

La situazione pericolosa deve sussistere al momento del fatto. L'agredito quindi, secondo la norma, non deve avere la possibilità di invocare la protezione dello Stato.

Quando si verifica il pericolo attuale dell'offesa ingiusta a un diritto, la norma consente di compiere, a danno dell'aggressore, un'azione che



normalmente costituisce un reato: ciò, tuttavia, a determinate condizioni, poiché la reazione dev'essere necessaria per salvare il diritto minacciato, proprio o altrui, e deve cadere sull'aggressore.

L'attualità sta, dunque, a indicare che né il pericolo passato né quello futuro sono compatibili con la legittima difesa: nel primo caso vi è il rischio concreto di una commistione tra la scriminate *de qua* e la vendetta, mentre nel secondo caso non vi sarebbero i presupposti per reagire in difesa, essendo pur sempre possibile, data la distanza cronologica tra la condotta offensiva e l'evento, invocare l'intervento dell'autorità pubblica.

La necessità, quindi, non deve essere valutata in astratto, ma in concreto, tenendo presente tutte le circostanze del singolo caso (Grosso 1974, 27). Inoltre, la reazione è legittima se ricorre la necessità di difendersi che si ha quando il soggetto è nell'alternativa tra reagire e subire; l'inevitabilità del pericolo che ricorre quando il soggetto si trova nell'impossibilità di difendersi con un'offesa meno grave; la proporzione tra difesa e offesa che ricorre quando il male inflitto all'aggressore è inferiore, uguale o tollerabilmente superiore al male da lui minacciato.

Si dovranno altresì considerare le condizioni dell'aggredito, i mezzi di cui disponeva, il tempo, il luogo, il modo dell'attacco (Mantovani 2000, 270); altra condizione necessaria è che la reazione dev'essere proporzionata all'offesa. Pertanto l'istituto della legittima difesa impone che dalla proporzione fra il diritto minacciato e quello leso non si possa prescindere.

La proporzione fra la difesa e l'offesa, altresì, va giudicata *ex ante*, ossia riportandosi al momento dell'azione e tenendo conto di tutte le circostanze del caso concreto (Antolisei 1987, 258-261). Benché si tratti di uno degli istituti di più lunga e antica tradizione, l'applicazione dell'articolo 52 del codice penale incontra ancora oggi notevoli difficoltà.



Si rende necessario esaminare se il congegno normativo così come previsto dall'ordinamento sia adeguato a certe circostanze anche a causa del mutato contesto sostanziale di riferimento. La legittima difesa, elaborata dal legislatore del 1930, nasce in un periodo in cui esisteva un modello di società che oggi non trova più esatti riscontri.

2. La legittima difesa “domiciliare” e la presunzione di proporzionalità tra difesa e offesa e la necessità di difendersi nella legge 13 febbraio 2006 n. 59.

L'opportunità di una riforma legislativa che correggesse il contesto di incertezza in ordine a tale scriminante in una serie di situazioni è stata avvertita dal Parlamento italiano nel corso della XIV legislatura che ha visto la presentazione di molti disegni di legge intesi a modificare l'art. 52 del Codice penale.

La disposizione, è modificata per la prima volta dalla legge 13 febbraio 2006 n. 59, recante: «Modifica all'art. 52 del codice penale in materia di diritto all'autotutela in un privato domicilio» che ha introdotto il secondo e il terzo comma, secondo i quali, in relazione ai fatti che si verificano nei luoghi di cui all'art. 614 c.p. (violazione di domicilio) ed in altri equiparati, una presunzione di proporzionalità che ha lo scopo di garantire una più ampia legittimazione dell'uso dell'arma o di altro mezzo idoneo quando si tratti di difendere la propria o altrui incolumità o i beni propri.

Questo intervento legislativo, che ha creato problemi in ordine alla corretta configurazione della presunzione sia assoluta sia relativa, nasce



in un contesto nel quale l'emergenza trae spunto da fatti che assumevano ad assumono un disvalore in ragione dell'ulteriore bene che in questi casi viene in gioco, rappresentato dalla sicurezza del soggetto passivo nell'ambito domiciliare.

Tale modifica, però, si risolve nella maggior parte dei casi nella previsione di meccanismi presuntivi legati all'accertamento della proporzionalità tra bene difeso e bene attinto (Savi 2016, 1-5).

I rischi oggi sono molto più differenziati e i beni in gioco sono più articolati rispetto all'epoca del Codice penale del 1930 ed inoltre la sicurezza non può essere delegata ai privati poiché con la giustizia *"fai da te"* lo Stato si delegittima.

Come è noto, infatti, lo Stato si caratterizza per il fatto di avere tendenzialmente privato gli individui dell'uso della forza nei confronti degli 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 (Sterpa 2019, 43).

La privata difesa è, infatti, un rimedio estremo a fronte di compiti preventivi e repressivi che spettano esclusivamente allo Stato rispetto ai quali non può e non deve divenire un ordinario strumento di intervento sussidiario (Savi 2016, 1-5).

I concetti di *"privato domicilio"* o *"privata dimora"* hanno ricevuto a livello applicativo interpretazioni contrastanti e la Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 31345 del 23 marzo 2017 ha cercato di dirimere i contrasti individuando la nozione di privata dimora.

La sentenza scioglie il contrasto giurisprudenziale accogliendo una nozione ristretta di privata dimora rammentando anche l'orientamento minoritario che ritiene che non possa ravvisarsi una *"privata dimora"*



quando si tratta di luoghi frequentati da un numero indeterminato di persone e non destinati allo svolgimento di atti della vita privata.

Pertanto, nello svolgimento del compito di nomofilachia, le Sezioni Unite della Corte di cassazione si sono soffermate sul significato letterale di dimora, che presenta una portata più ampia del termine di abitazione. Si tratta del luogo in cui la persona non risiede in modo stabile, ma è comunque riferito allo svolgimento di atti della vita privata, seppur non limitati a quelli della vita familiare e intima.

Pertanto, le Sezioni Unite fanno emergere la *ratio* della norma alla luce del dato costituzionale, ovverosia dell'art. 14 della Costituzione, che protegge il domicilio dichiarandolo inviolabile.

In merito a ciò si debbono segnalare due importanti sentenze della Corte costituzionale che hanno messo in luce ambiti, limiti e caratteristiche del domicilio per stabilire che cosa copra la tutela costituzionale e fino a che punto possa estendersi.

Nella sentenza dell'11 aprile 2002, n. 135 l'inviolabilità del domicilio viene ricompresa nel novero dei diritti fondamentali, concretandosi nel diritto di preservare da interferenza esterne, pubbliche o private, determinati luoghi in ragione del fatto che il domicilio viene visto e concepito come proiezione spaziale della persona. Nella sentenza del 7 maggio 2008, n. 149, invece, la Corte costituzionale mette in luce i due aspetti della tutela del domicilio: «quale diritto di ammettere o di escludere altre persone da determinati luoghi in cui si svolge la vita intima di ciascun individuo» e «quale diritto alla riservatezza su quanto compie nei medesimi luoghi».

Le Sezioni Unite, quindi, ritengono che parlando di «privata dimora» o «domicilio» sia il luogo, in quanto proiezione spaziale della persona, a



dover essere tutelato. Il domicilio è qualificato come inviolabile e dev'essere preservato da possibili intrusioni esterne, a prescindere dalla presenza o meno della persona nel domicilio, nel pieno rispetto del principio di legalità (Larizza 2017, 1-5).

Com'è noto, l'art. 52 del codice penale prevede, a seguito della modifica attuata dalla legge 13 febbraio 2006 n. 59 che vi ha aggiunto due commi – il secondo e il terzo – la disciplina del «diritto all'autotutela in un privato domicilio»². In base al loro coordinato disposto, allorché si verifichi una violazione di domicilio ai sensi dell'art. 614 del codice penale, se la persona legittimamente presente nel domicilio utilizza un'arma legittimamente detenuta o altro mezzo idoneo per la difesa della propria o altrui incolumità (secondo comma, lett. a) ovvero dei beni propri o altrui (secondo comma, lett. b), la «proporzione» richiesta dal primo comma è presunta (letteralmente «sussiste»).

Viene così introdotta la presunzione di proporzione, inscindibile dall'accertamento in concreto, in riferimento alla c.d. legittima difesa domiciliare. L'introduzione di questa presunzione è oggetto di moltissime critiche poiché apre una moltitudine di scenari.

Non dimentichiamoci, infatti, che la giurisprudenza successiva alla riforma del 2006 dimostra, in definitiva, come la presunzione legale introdotta per la violazione di domicilio non sia stata in grado di superare i

² Si ricorda che l'art. 2, comma 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ammette la liceità dell'uccisione di una persona da parte del soggetto aggredito soltanto ove tale comportamento risulti "assolutamente necessario" per respingere una violenza illegittima in atto contro una persona e non una mera aggressione al patrimonio.



rigorosi limiti di liceità della legittima difesa previsti dall'art. 52, primo comma, codice penale.

Tale presunzione, secondo giurisprudenza consolidata³, incidendo solo sul requisito della proporzione, non fa venire meno la necessità da parte del giudice di accertare la sussistenza degli altri requisiti, ossia il pericolo attuale, l'offesa ingiusta e la necessità/inevitabilità della reazione difensiva a mezzo delle armi (Andreuccioli 2019, 1-11).

La novella del 2006 non introduce una nuova scriminante, totalmente autonoma: prevede soltanto una deroga a uno dei requisiti della figura generale della scriminante di cui si tratta; pertanto, per individuare la disciplina della legittima difesa domiciliare, si deve fare riferimento al primo comma (Taboga 2007, 1-2).

La giurisprudenza maggioritaria sottolinea l'esigenza, ai fini della legittima difesa domiciliare, della necessità della difesa ai sensi dell'art. 52, primo comma, del Codice penale, intendendola nel significato tradizionale di insostituibilità della condotta difensiva con una meno lesiva, ma parimenti idonea alla tutela dell'agredito, ponendosi in tal caso l'aggressione come unico modo per salvare il diritto minacciato⁴.

Pertanto, i giudici di legittimità condividono l'interpretazione che non ogni pericolo che si concretizzi nell'ambito domiciliare giustifica la reazione difensiva, «atteso che dall'esame del testo normativo risulta chiaramente che restano fermi i requisiti strutturali da tale norma stabili-

³ Cass. pen., sentenze n. 691 del 2014, n. 23221 del 2010 e n. 25653 del 2008.

⁴ Cass. pen., sez. I, sentenza n. 16677 dell'8 marzo 2007.



ti e cioè il pericolo attuale di offesa ingiusta da un alto e la costrizione e necessità della difesa dall'altro»⁵.

In altri termini, la causa di giustificazione prevista dall'art. 52, secondo comma, del Codice penale «non consente una indiscriminata reazione nei confronti del soggetto che si introduca fraudolentemente nella propria dimora, ma presuppone un attacco nell'ambiente domestico alla propria o altrui incolumità o quanto meno un pericolo di aggressione» (Corbetta 2014, 1-2)

Il principio di proporzionalità garantisce la coerenza dell'ordinamento in considerazione dei differenti gradi di tutela dei beni giuridici anche alla luce del riconoscimento loro accordato da norme costituzionali e convenzionali, quali, a titolo di esempio l'art. 2 della Cedu, il combinato disposto degli articoli 2 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea o ancora dall'art. 2 della Costituzione, dalle quali risulta la centralità e l'intangibilità di questi beni, fatte salve limitazioni proporzionate in considerazione dei diritti che si intendono perseguire.

Questa sintetica premessa aiuta a capire l'importanza del principio di proporzionalità nell'ordinamento e la sua centralità rispetto alla legittima difesa.

Ciò permette di individuare i confini di quest'ultimo istituto nel caso in cui la reazione privata viene legittimata ma non può esserlo in misura superiore all'entità del bene che si intende difendere pur tenendo in considerazione la presenza di elementi contingenti, influenti anche sulla percezione del pericolo e sul tempo di reazione.

⁵ Cass. pen., sez. IV, sentenza n. 691 del 14 novembre 2013.



La legittima difesa si presenta come una deroga al principio della unicità del potere dell'uso della forza nei confronti dei privati, la cui titolarità è monopolio esclusivo dello Stato.

Di converso al fine di garantire che questa eccezione non legittimi abusi il principio di necessaria proporzionalità tra le offese funziona da limite qualitativo della difesa.

In sua assenza si legittimerebbero i privati ad agire nell'ambito di spazi di intervento svincolati da qualsiasi rapporto con la necessità di difesa del proprio o dell'altrui diritto, dilatando così l'autotutela al punto da trasformarla in una forma di punizione privata, una vendetta giustificata dall'ordinamento nella quale verrebbe legittimata la lesione dei beni personalissimi dell'aggressore, preclusa allo stesso Stato.

Seguendo questa strada, il fatto tipico non verrebbe più giustificato per via di un rapporto con il bene che si è inteso tutelare ma da una delega conferita dallo Stato al privato affinché questi possa sanzionare nel modo più efficace ed immediato l'aggressione subita neutralizzandola.

Aderendo a questa concezione, si paleserebbe il rischio di un allargamento dell'ambito della scriminante oltre taluno dei limiti che il potere pubblico incontra ossia l'intangibilità dell'integrità fisica, della proporzionalità tra fatto e sanzione. È proprio sulla scia di questa idea che si sono mosse alcune proposte di modifica (Savi 2016, 1-5) della legittima difesa presentate nel corso delle legislature.

Tutti progetti modificativi dell'art. 52 del Codice penale nel senso dell'estensione o nell'introduzione di alcuni strumenti di tutela dei soggetti che si trovano a difendersi in alcune situazioni spazio temporali che si ritiene necessitino di più ampie garanzie per via del maggior pericolo presentato dalle aggressioni perpetrate.



In via generale bisogna evidenziare come questi interventi sono tesi ad introdurre o implementare delle presunzioni (che da una prima lettura sembrano essere assolute) di proporzionalità della difesa ovvero di necessità della stessa presentando alcune problematiche sotto diversi profili (Savi 2016, 1-5).

3. La riforma di cui alla legge n. 36 del 26 aprile 2019

La legittima difesa e il suo attuale assetto nell'ordinamento penale italiano vengono modificati dalla riforma attuata con il disegno di legge AA.SS. nn. 5, 199, 234, 253, 392, 412, 563 e 562-B, recante «Misure urgenti per la massima tutela del domicilio e per la legittima difesa»⁶.

Il Presidente della Repubblica ha promulgato in data 26 aprile 2019 la legge recante modifiche specifiche all'interno del vigente codice penale, quasi tutte aventi ad oggetto l'istituto della scriminante prevista dall'art. 52 del medesimo codice (Paoletti 2018, 1-11).

Il nuovo testo recita:

1. Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di difendere un diritto proprio od altrui contro il pericolo attuale di un'offesa ingiusta, sempre che la difesa sia proporzionata all'offesa.

⁶ Gli altri disegni di legge connessi: A.S. n. 1784 – A.S. n. 1816 – A.S. n. 2108 – A.S. n. 2155 – A.S. n. 2168 – A.S. n. 2252 – A.S. n. 2315 – A.S. n. 2340 – A.S. n. 2341 – A.S. n. 2433 – A.S. n. 2493.



2. Nei casi previsti dall'art. 614, primo e secondo comma, sussiste sempre il rapporto di proporzione di cui al primo comma del presente articolo se taluno legittimamente presente in uno dei luoghi ivi indicati usa un'arma legittimamente detenuta o altro mezzo idoneo al fine di difendere: a) la propria o l'altrui incolumità; b) i beni proprio o altrui quando non vi è desistenza e vi è pericolo d'aggressione.

3. Le disposizioni di cui al secondo e al quarto comma si applicano anche nel caso in cui il fatto sia avvenuto all'interno di ogni altro luogo ove venga esercitata un'attività commerciale, professionale o imprenditoriale.

4. Nei casi di cui al secondo e al terzo comma agisce sempre in stato di legittima difesa colui che compie un atto per respingere l'intrusione posta in essere, con violenza o minaccia di uso di armi o di altri mezzi di coazione fisica da parte di uno o più persone.

Il provvedimento si propone di ampliare il regime di non punibilità a favore di chi reagisce legittimamente a un'offesa ingiusta, realizzata all'interno del domicilio e di luoghi assimilati, il cui fondamento costituzionale è rappresentato dall'esistenza di una condizione di necessità⁷.

Gli aspetti da riscontrare sono anche le modifiche che la predetta legge apporta in materia di patrocinio a spese dello Stato.

L'art. 8, primo comma ha introdotto l'art. 115-bis all'interno del T.U. delle spese di giustizia (d.P.R. n. 115/2002) (Andreuccioli 2019, 1-11) con

⁷ Cfr. il comunicato della Presidenza della Repubblica *Legittima difesa: Mattarella ha promulgato la legge e ha inviato una lettera ai presidenti di Senato, Camera e del Consiglio dei Ministri* (26 aprile 2019, leggibile all'indirizzo <https://www.quirinale.it/elementi/28586>; ultimo accesso 25 maggio 2019).



riferimento ai procedimenti in cui è chiamato in gioco proprio l'istituto della legittima difesa, in quanto si dispensa l'agredito da tutte le spese e gli oneri di giustizia nei cui confronti sia stata disposta l'archiviazione o il proscioglimento o il non luogo a procedere per fatti commessi in condizioni di legittima difesa o di eccesso colposo.

È comunque fatto salvo il diritto dello Stato di ripetere le spese anticipate qualora, a seguito di riapertura delle indagini o revoca del proscioglimento, la persona sia poi condannata in via definitiva (Bartoli 2019, 17-27). Il secondo comma dell'articolo 8 provvede alla copertura finanziaria del nuovo art. 115-*bis* del T.U. delle spese di giustizia.

La Camera dei deputati ha modificato proprio la norma di copertura: rispetto al testo approvato dal Senato nell'ottobre 2018, che prevedeva una copertura anche per tale esercizio finanziario, l'altro ramo del Parlamento è intervenuto facendo decorrere l'onere dall'anno 2019 e adeguandola di conseguenza al corrente triennio 2019-2021 (Andreuccioli 2019, 1-11).

Inoltre, attraverso una modifica dell'articolo 132-*bis* delle disposizioni attuative del codice di procedura penale, all'art. 9 prevede che nella formazione dei ruoli di udienza debba essere assicurata priorità anche ai processi relativi ai delitti di omicidio colposo e di lesioni personali colpose verificatesi in presenza delle circostanze di cui agli artt. 52, secondo, terzo e quarto comma e 55, secondo comma del codice penale (Andreuccioli 2019, 1-11).

Al di là di questi aspetti, la legge risulta molto problematica sotto vari profili, tutti attinenti alla legittima difesa domiciliare. Innanzitutto è prevista una presunzione di proporzione che nell'ipotesi di legittima difesa domiciliare «sussiste sempre».



Già con la riforma del 2006 il legislatore ha cercato di introdurre una presunzione di proporzione là dove la reazione difensiva fosse stata realizzata all'interno del domicilio e la legge attuale interverrebbe cercando di rafforzare quella presunzione di proporzione.

Inoltre, detta legge introduce un'ulteriore presunzione all'interno dell'art. 52 del codice penale, inedita rispetto all'attuale formulazione dell'istituto, in base alla quale sarebbe sempre da considerarsi in stato di legittima difesa colui che, legittimamente presente all'interno del proprio o dell'altrui domicilio, agisca al fine di respingere l'intrusione posta in essere con violenza e minaccia dall'aggressore (Paoletti 2018, 1-11).

Tuttavia c'è da dire che una presunzione del genere non risulta compatibile con la nostra Costituzione, sia perché in contrasto con qualsiasi *ratio* della scriminante, sia perché nel nostro ordinamento le presunzioni sono ammesse soltanto se non sono contraddette dalla realtà.

In particolare, sotto il primo profilo, se la reazione costituisce una sorta di "diritto all'autotutela" questa non può diventare sconfinata: quel "diritto" deve comunque essere bilanciato con gli altri interessi in gioco.

Se ci si muove, invece, in una prospettiva statalistica, in base alla quale cioè il privato esercita un potere reattivo su delega dello Stato, questa delega non può essere in bianco e senza limiti: come la reazione dello Stato deve essere proporzionata, a maggior ragione lo deve essere quella dei cittadini (Bartoli 2019, 17-27).

Sotto il profilo della legittimità delle presunzioni, per la giurisprudenza costituzionale le presunzioni assolute, soprattutto quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza. Una presunzione di proporzione è disattesa quando a una tenue aggressione patrimoniale si risponde con una consistente aggressione alla persona.



Pertanto, la difesa si deve porre in rapporto di non manifesto disequilibrio con l'offesa minacciata, sia per quanto riguarda la relazione tra mezzi a disposizione di colui che pone in essere la condotta reattiva, sia soprattutto con riferimento ai beni giuridici che si trovano contrapposti nel caso concreto (Paoletti 2018, 1-11).

Possiamo, altresì, rilevare che una presunzione di proporzione può essere inevitabilmente contraddetta dalla realtà quando si devono comparare offese a interessi eterogenei, rendendosi quindi indispensabile un'omogeneizzazione delle due offese: ciò comporta una valutazione estesa a una pluralità di fattori che soltanto il giudice è in grado di compiere (Bartoli 2019, 17-27).

Oltre alle modifiche alla disciplina della legittima difesa e dell'eccesso colposo il provvedimento interviene su alcune fattispecie di reato (Andreuccioli 2019, 1-11). In particolare, l'articolo 4 interviene sul reato di violazione di domicilio, inasprendo il quadro sanzionatorio. È infatti elevata da sei mesi a un anno nel minimo e da tre a quattro anni nel massimo la pena detentiva per tale fattispecie criminosa.

Analogo inasprimento sanzionatorio è previsto con riguardo all'ipotesi aggravata, che ricorre quando la violazione di domicilio è commessa con violenza sulle cose o alle persone, sanzionando con la pena detentiva da due a sei anni.

L'articolo 5 interviene sull'art. 624-*bis* del codice penale – il quale disciplina il reato di furto in abitazione e furto con strappo – elevando la pena detentiva nel minimo a quattro anni e nel massimo a sette anni.

Si interviene anche sul quadro sanzionatorio relativo alle condotte aggravate contemplate nel terzo comma dell'art. 624-*bis* del codice penale, con un minimo edittale di cinque anni di reclusione e un massimo di



dieci anni e una multa da un minimo di euro mille a un massimo di euro duemilacinquecento.

Inoltre l'articolo 3, modificando l'art. 165 del codice penale, prevede che nei casi di condanna per furto in appartamento la sospensione condizionale della pena sia subordinata al pagamento integrale dell'importo dovuto per il risarcimento del danno alla persona offesa.

L'articolo 6, infine, interviene sul reato di rapina di cui all'art. 628 del codice, modificando la cornice sanzionatoria: la pena della reclusione è elevata a cinque anni nel minimo. mentre resta fermo il massimo fissato a dieci anni.

Per la rapina aggravata la pena della reclusione è elevata a sei anni, mentre il massimo resta fermo a venti anni e la pena pecuniaria è rideterminata in euro quattromila.

Per le ipotesi pluriaggravate la pena della reclusione è elevata a sette anni, mentre il massimo resta fermo a venti anni e la pena pecuniaria è rideterminata in euro quattromila (Andreuccioli 2019, 1-11).

3.1. La necessità di difendersi

L'aspetto più caratteristico è l'inserimento del comma quarto nell'art. 52 del codice penale: «Nei casi di cui al secondo ed al terzo comma agisce sempre in stato di legittima difesa colui che compie un atto per respingere l'intrusione posta in essere, con violenza o minaccia di uso di armi o di altri mezzi di coazione fisica da parte di una o più persone».

Il legislatore va a incidere sul requisito della necessità di difendersi e sembrerebbe voler sollevare il giudice da ogni valutazione in punto di



necessità della difesa e di attualità del pericolo. Tutto ciò con riferimento a quei casi in cui la legittima difesa domiciliare verrebbe azionata in relazione a condotte intrusive violente ovvero poste in essere con minaccia avente a oggetto l'uso di armi o altro tipo di coazione fisica (Paoletti 2018, 1-11).

L'espressione «agisce sempre in stato di legittima difesa» non sembra, infatti, lasciare margini valutativi all'interprete. L'idea di fondo di questo testo normativo è che la violazione del domicilio debba essere considerata una violazione talmente intollerabile da giustificare qualsiasi tipo di reazione.

Ciò corrisponde ad una logica "sovranista", secondo cui la violazione del domicilio arriva ad annullare anche l'illegittimo. Il requisito della necessità di difendersi non può essere eliminato poiché è l'anello di congiunzione tra aggressione e reazione e consente di valutare la proporzione della seconda rispetto alla prima.

Il punto è che, se si muove dalla *ratio* che la scriminante è un diritto all'autotutela, nel momento in cui manca la necessità di difendersi la reazione non è più espressione di autotutela, ma di aggressione e cioè di una legittima difesa – per così dire – anticipata (Bartoli 2019, 17-27).

Il secondo comma introduce la presunzione di legittima difesa nella sua interezza per cui viene meno l'attualità del pericolo e la concretezza del pericolo stesso. Viene introdotta la presunzione di legittima difesa anche al caso in cui il fatto avvenga nelle immediate vicinanze dell'abitazione e del negozio nei confronti di chi agisce per introdursi dentro casa o dentro al negozio.

Orbene, una simile costruzione della legittima difesa, pur limitata a quella domiciliare, è espressione di una scelta di fondo difficilmente



compatibile con i principi costituzionali del nostro ordinamento, anche se la linea parrebbe essere quella del ripristino della legalità, intesa ovviamente nel senso di osservanza delle regole fondamentali del vivere comune e in particolare di quelle penali.

Le cose cambiano quando, per perseguire quest'obiettivo, si punta esclusivamente sullo strumento penale poiché rispondente alle attese delle masse impaurite e bisognose di essere rassicurate a livello emotivo.

Questa è la linea che si propone l'appagamento delle esigenze di sicurezza, quelle esigenze che la popolazione avverte per il timore di ciascuno di noi di poter essere vittima della delinquenza diffusa e rifiutando così di ammettere un rischio criminale insito nelle nostre società.

I risultati, però, convergono nello stravolgimento del volto costituzionale del diritto penale e in particolare dell'art. 27. Il primo comma esalta la centralità della persona umana anche quando ne venga affermata la responsabilità penale, è nel terzo comma però che si trovano espresse le scelte di fondo del nostro costituente.

La rieducazione costituisce una scelta di campo, quella per cui lo Stato è tenuto a un impegno positivo nei confronti del reo, nell'implicito ma chiaro presupposto che la criminalità è un prodotto sociale che esige politiche sociali e la persona del criminale non cessa per ciò di essere destinataria di solidarietà. Alcuni ritengono che il nostro sistema penale si stia allontanando da quello delineato dalla Costituzione (Palazzo 2019, 1-5).

3.2. La rilevanza dello stato di grave turbamento psichico

Il testo legislativo in vigore, inoltre, incide sulla disciplina dell'eccesso colposo. L'art. 55 del codice penale dispone: «Quando nel commettere al-



cuno dei fatti preveduti dagli articoli 51, 52, 53 e 54, si eccedono colposamente i limiti stabiliti dalla legge o dall'ordine dell'Autorità ovvero imposti dalla necessità, si applicano le disposizioni concernenti i delitti colposi, se il fatto è preveduto dalla legge come delitto colposo» (Siracusano 1990, 1-5).

Dopo il primo comma viene aggiunto il seguente: «nei casi di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 52, la punibilità è esclusa se chi ha commesso il fatto per la salvaguardia della propria o altrui incolumità ha agito nelle condizioni dell'art. 61, primo comma, numero 5 (minorata difesa) ovvero in stato di grave turbamento, derivante dalla situazione di pericolo in atto».

La legge, quindi, esclude l'eccesso colposo, cioè quando siano travalicati i limiti della legittima difesa, nel momento in cui un soggetto agisce in situazione di minorata difesa o in uno stato di grave turbamento psichico derivante dalla situazione di pericolo in atto.

Innanzitutto vi sono profili critici di legittimità costituzionale perché il primo comma dell'art. 55 del codice penale si applica a tutte le scriminanti mentre il secondo comma si applica solo alla legittima difesa.

Inoltre la legge dimostra ancora una volta come sia necessario un procedimento penale nell'ambito del quale stabilire, oltre a tutti i presupposti di base di cui all'art. 52 del codice penale, la sussistenza delle ulteriori circostanze previste da questo nuovo comma introdotto all'articolo 55 del codice: tutti gli elementi richiesti dall'art. 61, n. 5 dello stesso codice, le circostanze di tempo, di luogo, di persona, di età tali da ostacolare la pubblica o privata difesa.

Poi la sussistenza dello stato di grave turbamento al momento stesso in cui il pericolo è in corso. Il giudice deve verificare questo turbamento



al momento in cui si verifica il pericolo e il soggetto reagisce e proprio in quel momento scatterebbe la legittima difesa. Ma anche in questo caso si rende necessario fare tutte le indagini sul grado di turbamento di quel momento, sulla contestualità del turbamento di quel preciso momento. Lo stato di grave turbamento è di difficile accertamento, quasi una *probatio diabolica*: è un profilo metagiuridico nel momento in cui si presume l'esclusione della punibilità quando la reazione avvenga in tale stato psichico.

L'analisi, da parte dei magistrati, verrà fatta ex post e allora il giudice come potrà misurare il grave turbamento tale da escludere la punibilità? Quale grado di turbamento, ansia, paura panico, tenuto conto che ognuno di noi si turba in modo diverso, sarà idoneo a far scattare l'esclusione della punibilità?

Inoltre, quanto tempo deve durare questo grave turbamento? Tutto ciò dimostra che sarà molto difficile stabilire la presenza di tale stato, il giudice dovrà incaricare uno psicologo per capire se quel soggetto in quel momento era affetto da grave turbamento e in che modo lo ha avuto⁸.

Il Presidente della Repubblica, all'interno del comunicato del 26 aprile 2019, si sofferma sul rilievo decisivo che la legge attribuisce allo stato di grave turbamento e chiarisce che tale stato psichico deve avere una portata obiettiva e che deve essere determinato dalla concreta situazione in cui si manifesta⁹.

⁸ Audizione Dr. Francesco Minisci, 10 gennaio 2019, Ass. naz. Magistrati.

⁹ Cfr. il comunicato del Quirinale citato alla nota n. 7.



Si deve osservare, inoltre, come la previsione di questa causa di non punibilità si riferisce ad ipotesi che sono già presupposti di irresponsabilità poiché coperte da presunzioni.

Inoltre sull'introduzione del concetto di «grave turbamento» non può essere invocato “soggettivamente” da chi ha aggredito ma deve essere riconosciuto oggettivamente in senso conforme alla Costituzione, in quanto deve rimanere condizione fondamentale per l'esercizio della scriminante¹⁰.

A pochi giorni dalla promulgazione della nuova legge, la Suprema Corte di cassazione deposita una sentenza – la pronuncia n. 17787 della quinta sezione penale – negando l'applicazione dell'esimente ad un cittadino italiano protagonista di una rissa con un cittadino extracomunitario.

Quest'ultimo viene condannato dal giudice di merito per percosse, mentre il primo per lesioni personali con la pena della multa: questi, a seguito di tale condanna, decise di presentare ricorso in Cassazione poiché riteneva che la condotta sanzionata andasse, invece, considerata come reazione a un'aggressione e pertanto una difesa proporzionata all'offesa ricevuta. (Negri 2019,1-2). La Suprema Corte, però, non ritiene valide le argomentazioni poste a fondamento del ricorso e valorizza la ricostruzione dei fatti realizzata dal giudice di merito in quanto la reazione era stata tutt'altro che proporzionata (Negri 2019,1-2).

Pertanto il giudice di legittimità di ultima istanza ritiene che «la configurabilità dell'esimente della legittima difesa deve escludersi

¹⁰ *Ibidem*.



nell'ipotesi in cui lo scontro tra due soggetti possa essere inserito in un quadro complessivo di sfida, giacché, in tal caso, ciascuno dei partecipanti risulta animato da volontà aggressiva nei confronti dell'altro». Nessuna delle parti in causa può, quindi, invocare la necessità di difendersi in una situazione di pericolo ed il carattere della inevitabilità poiché l'aggressione è stata giudicata reciproca e la violenza non esclusiva difesa rispetto ai colpi inferti da altri (Negri 2019, 1-2).

4. Riforma dell'art. 2044 del codice civile: la legittima difesa nel diritto civile

L'art. 2044 del codice civile prevede che non è responsabile chi cagiona il danno per legittima difesa di sé o di altri. La disposizione prevede, quindi, una causa di esclusione dell'antigiuridicità, per la quale un fatto perde i tratti di riprovevolezza (Andreuccioli 2019, 1-11).

La legge di riforma interviene, infine, sulle conseguenze civili aggiungendo due commi a detto art. 2044: il nuovo secondo comma sancisce che nei casi di cui all'art. 52, secondo, terzo e quarto comma, del codice penale è esclusa anche la responsabilità civile; il nuovo terzo comma prevede che nel caso di cui all'art. 55, secondo comma, del codice penale, sia dovuta una indennità (Bartoli 2019, 17-27).

Tuttavia le due nozioni, quella civilistica e quella penalistica, di legittima difesa non possono ritenersi sovrapponibili.

Da un'analisi della giurisprudenza, in effetti, emerge una nozione strettamente civilistica dell'art. 2044 del codice civile che trova applicazione con riguardo a situazioni non riconducibili a vicende processuali



penali¹¹, sottolineando, così, la netta differenza tra l'impostazione civilistica e quella penalistica.

Nell'ordinamento penale la legittima difesa sospende la punibilità del reo, anche se non sospende l'antigiuridicità dell'azione; nella responsabilità civile viene negata l'antigiuridicità dell'azione (Andreuccioli 2019, 1-11).

Ci rendiamo conto come l'art. 2044, secondo comma, del codice civile finisce per trattare alla stessa stregua ipotesi tra loro diverse e cioè chi ha effettivamente agito in legittima difesa e chi, invece, gode di presunzioni. Con la conseguenza che, non solo si garantisce l'impunità dell'autore di un eccesso colposo ma si eliminano anche i rimedi risarcitori, rendendo, così, del tutto privo di tutela il diritto alla vita.

La seconda disposizione, ossia il terzo comma dell'art. 2044 del codice civile, determina una disparità di trattamento poiché chi compie un eccesso colposo senza lo stato di grave turbamento non va incontro ad alcuna conseguenza trovando applicazione il nuovo secondo comma, mentre chi lo compie in presenza di un grave turbamento deve una indennità (Bartoli 2019, 17-27).

5. Riflessioni conclusive

La legittima difesa è un istituto imprescindibile nel nostro sistema normativo, è un principio di civiltà giuridica ineliminabile, così come

¹¹ Cass. civ., sezione VI-1, ordinanza 23 maggio 2018, n. 12820 e trib. Torino, sentenza del 21 aprile 1983, Soc. Sorin Biomedica c. Shiley Sales corp.



sono ineliminabili tutte le scriminanti previste dal Codice penale vigente.

La recente legge, però, non tutela i cittadini più di quanto non fossero già tutelati fino ad oggi, anzi introduce automatismi e restringe gli spazi di valutazione dei magistrati, sollevando numerosi dubbi di incostituzionalità.

La legittima difesa non ha mai avuto nulla a che fare con una impunita capacità di offendere, pertanto, l'aver introdotto un "diritto di difesa" che prenda il posto della scriminante già esistente, stravolge il significato proprio della causa di giustificazione poiché si pone l'accento sul rapporto cronologico tra aggressione e "difesa"¹², creando notevoli impatti dal punto vista costituzionale.

Viene introdotto il principio dell'autotutela che è fondamentalmente un "farsi giustizia da sé" che si contrappone alla tutela giurisdizionale. Facendo un passo indietro, in tutto il periodo repubblicano vi era l'assenza di un divieto generale di farsi giustizia da sé, l'autorità imperiale condusse, pertanto, al monopolio esclusivo dell'amministrazione pubblica della giustizia ed all'interdizione fatta ai privati di sostituirsi ad essa.

La *ratio* di siffatto principio era proprio quella di non consentire, al fine di garantire la pacifica ed ordinata convivenza sociale, di farsi giusti-

¹² Cfr. la dichiarazione del Consiglio direttivo dell'Associazione italiana dei Professori di diritto penale, *La riforma della legittima difesa deve essere conforme ai principi costituzionali e sovranazionali e non può ingannare i cittadini. Nessuna riforma potrà impedire indagini e processi, che si svolgono anche quando si uccide il cane del vicino* (in *Diritto penale contemporaneo*, 24 luglio 2018).



zia da sé (Racheli 2007, 1-3), profilandosi così il concetto di sicurezza come “certezza del diritto”, ossia come certezza delle misure adottate per garantire conservazione e innovazione della comunità (Sterpa 2019, 36-37). Proprio in ragione di questa esigenza di sicurezza, si ricorre all’impiego di «nuove tecniche» per avere un diritto sempre più aggiornato ed efficiente al fine di arginare la criminalità (Donini 2011, 1-5).

Il legislatore, con la legge appena approvata, si appresta a dare un chiaro segnale nella direzione dell’autotutela intesa come “giustizia fai-da-te” che sottintende l’invito ad armarsi e difendersi a tutti i costi.

L’intervento, investe il punto cardine della scriminante e configura una presunzione assoluta di proporzione quando l’azione si svolge nel contesto descritto dalla norma.

Si giustifica, quindi, qualsiasi tipo di reazione, anche con mezzi altamente lesivi, quando il pericolo di offesa si concretizza in uno dei luoghi di cui all’art. 614 del codice penale (Pisa 2004, 1-2).

Il vero problema consiste nello stabilire quando ricorra il requisito della proporzione e sia scusabile un eccesso di difesa: non dimentichiamoci l’antico detto secondo cui l’agredito che si difende «non ha la bilancia in mano» (*non habeat staderam in manu*)¹³.

Preoccupa che la vita umana, sia pure dell’autore di un reato, sia considerata un valore di così scarso rilievo da essere sacrificato sull’altare dell’affermazione del proprio senso di sicurezza e dell’emotiva reazione al turbamento della libertà domiciliare (Pisa 2004, 1-2).

¹³ *Ibidem*.



La riforma, altresì, è stata annunciata come un argomento da affrontare con estrema urgenza poiché prioritaria per tutti i cittadini italiani.

Da un'analisi dei dati relativi all'applicazione della legittima difesa trasmessi dal Ministero della Giustizia alla Seconda Commissione del Senato si riscontrano numeri che portano a ritenere che l'urgenza paventata dall'attuale Governo non sia poi "così urgente".

Dal Ministero della Giustizia sono rilevati i dati presso i Tribunali sia delle sezioni dibattimentali che degli uffici del Gip/Gup relativi ai procedimenti penali iscritti e definiti, relativi a casi di legittima difesa (art. 52 codice penale) e di eccesso colposo (art. 55 codice penale) e nel quadriennio 2013-2016 si riscontrano i seguenti dati:

- procedimenti nei tribunali italiani – uffici Gip/Gup contenenti l'art. 52 codice penale: nell'anno 2013 si contano 8 procedimenti iscritti e 7 procedimenti definiti; nell'anno 2014 si contano 1 procedimento iscritti e 2 procedimenti definiti; nell'anno 2015 si contano 4 procedimenti iscritti e 3 procedimenti definiti; nell'anno 2016 si contano 2 procedimenti iscritti e 2 procedimenti definiti;
- procedimenti nei tribunali italiani – dibattimento contenenti l'articolo 52 codice penale: nell'anno 2013 si contano 5 procedimenti iscritti e 3 procedimenti definiti; nell'anno 2014 si contano 0 procedimenti iscritti e 0 procedimenti definiti; nell'anno 2015 si contano 3 procedimenti iscritti e 2 procedimenti definiti; nell'anno 2016 si contano 2 procedimenti iscritti e 5 procedimenti definiti;
- procedimenti nei tribunali italiani – uffici Gip/Gup contenenti l'art. 55 codice penale limitatamente all'art. 52 codice penale: nell'anno 2013 si contano 3 procedimenti iscritti e 4 procedimenti definiti; nell'anno 2014 si contano 0 procedimenti iscritti e 0 procedimenti definiti;



menti definiti; nell'anno 2015 si contano 2 procedimenti iscritti e 0 procedimenti definiti; nell'anno 2016 si contano 2 procedimenti iscritti e 2 procedimenti definiti;

- procedimenti nei tribunali italiani – dibattimenti contenenti l'art. 55 Codice penale limitatamente all'art. 52 codice penale: nell'anno 2013 si contano 2 procedimenti iscritti e 1 procedimento definito; nell'anno 2014 si contano 0 procedimenti iscritti e 0 procedimenti definiti; nell'anno 2015 si contano 1 procedimento iscritto e 1 procedimento definito; nell'anno 2016 si contano 2 procedimenti iscritti e 3 procedimenti definiti (Andreuccioli 2018, 1-3).

Nel quadriennio indicato, quindi, ci sono stati 11 processi per eccesso colposo e 24 procedimenti per legittima difesa (Andreuccioli 2018, 1-3), numeri che non sembrano indicare una così preminente urgenza, come paventata dall'attuale legislatura che ha innovato la materia.

L'approvazione di questa legge costituisce un colpo di piccone ai principi generali del diritto penale creando dei danni irreversibili al sistema poiché mette sullo stesso piano il bene prezioso della vita umana e dell'incolumità personale con i beni di carattere patrimoniale, determinando così maggiori vittime tra gli aggrediti e maggiori impunità tra gli aggressori creando dei presupposti per una «illegittima difesa» (Bordignon e Martignago 2007, 102-103).

Ciò che deve rimanere centrale nel discorso sulla scriminante, quindi, è il rispetto della proporzione e ciò che questo principio rappresenta.

L'apertura verso una modifica della struttura in senso così radicale, anche laddove fosse dettata dall'intento di tutelare maggiormente soggetti che per diversi motivi possano apparire più vulnerabili, porterebbe



con sé dei rischi molto gravi: verrebbe alterata la scala dei valori costituzionali e mutato il fondamento della legittima difesa che deve continuare a connotarsi per un carattere di eccezionalità (Savi 2016, 1-5).

Molto importante è il comunicato del Presidente della Repubblica del 26 aprile 2019 con il quale ha fatto dei richiami alle Camere ed al Governo in particolare precisando quanto segue: «Va preliminarmente sottolineato che la nuova normativa non indebolisce né attenua la primaria ed esclusiva responsabilità dello Stato nella tutela dell'incolumità e della sicurezza dei cittadini esercitata e assicurata attraverso l'azione generosa ed efficace delle Forze di Polizia»¹⁴.

Dalla lettera del Capo dello Stato si può desumere che la condizione di "necessità" non può essere abolita dalla nuova legge poiché sarebbe in contrasto con i principi costituzionali e che deve continuare a sussistere la necessità di difendersi dal pericolo attuale di un'offesa ingiusta affinché la difesa sia legittima.

¹⁴ V. nota n. 7.



Bibliografia

Andreuccioli, C., (a cura di) (2019), AA.SS. 5, 199, 234, 253, 392, 412, 563 e 652-B, «Misure urgenti per la massima tutela del domicilio e per la legittima difesa», Servizio studi del Senato, n. 58/1, marzo 2019, pp. 1-11.

Andreuccioli, C. (a cura di) (2018), *La legittima difesa: alcuni dati*, in nota breve servizio studi del Senato, n. 21 - ottobre 2018, pp. 1-3.

Antolisei, F. (1987), *Manuale di diritto penale*, Milano: Giuffrè.

Associazione italiana dei Professori di diritto penale, (2018), *La riforma della legittima difesa deve essere conforme ai principi costituzionali e sovranazionali e non può ingannare i cittadini. Nessuna riforma potrà impedire indagini e processi, che si svolgono anche quando si uccide il cane del vicino*, in *Diritto penale contemporaneo*, 24 luglio.

Bartoli, R. (2019), *Verso la legittima offesa?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1, pp. 17-27.

Bordignon, M., R. Martignago (2007), *È giusto sparare a chi entra in casa nostra?*, in <https://it.pearson.com>, *Forum*, sezione 4, pp.102-103.

Corbetta, S. (2014), *Osservatorio Corte di Cassazione - diritto penale - I presupposti per l'applicazione della legittima difesa*, in *Diritto penale e processo*, 2, p. 154 ss..

Donini, M. (2011), *Il terrorismo urbano e i fantasmi della legge reale*, in *Diritto penale e processo*, 12, pp. 1433-1438.

Grosso, G. (1974), *La legittima difesa* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIV, p. 27 ss.

Larizza, S. (2017), *Furto in abitazione e nozione di privata dimora – furto in abitazione: le sezioni unite chiariscono la nozione di privata dimora*, in *Giur. it.*, 11, p. 2478 ss.



Manzini, V. (1946), *Trattato di diritto penale italiano*, vol.II, Milano: Giuffrè.

Mantovani, F., (2000), *Diritto penale, Parte generale*, Cedam, p. 254.

Marinucci, G., (1988), *Cause di giustificazione*, in *Leggi d'Italia, Legislazione*, pp. 1-11.

Negri, G. (2019), *La difesa non è legittima se la violenza è reciproca*, in *Quotidiano del Diritto - il Sole 24 Ore*, 30 aprile, pp. 1-2.

Padovani, T., (1970), *La condotta omissiva nel quadro della legittima difesa*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, p. 693 ss.

Palazzo, F., (2019), *Il volto del sistema penale e le riforme in atto*, in *Dir. pen. e processo*, 1, p. 5 ss.

Paoletti, A. (2018), *Il disegno di legge sulla legittima difesa approvato dal Senato italiano il 24 ottobre 2018 e la possibilità di una difesa domiciliare sempre legittima*, in *Diritto.it*, pp. 1-11.

Pisa, P. (2004), *La legittima difesa tra Far West ed Europa*, in *Dir. pen. e processo*, 7, p. 797 ss.

Racheli, L. (2007), *La legittima difesa privata del possesso e il divieto di farsi giustizia da sé*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 10, p. 1154 ss.

Ronco, M. (2008), *Legittima difesa*, in *Leggi d'Italia, Legislazione*, pp. 1-11.

Sabatini, G. (1936), *Provocazione e legittima difesa*, in *Foro it.*, II, p. 52 ss.

Savi, S. (2016), *Osservazioni sulla legittima difesa alla luce delle recenti proposte di modifica*, in *Diritto penale e processo*, 7, p. 938 ss.

Siracusano, P. (1990), *Eccesso colposo*, in *Leggi D'Italia, Legislazione*, pp. 1-5.

Sterpa, A. (2019), *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli: Editoriale Scientifica.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VIII, n. 3, 2018

data di pubblicazione: 25 giugno 2019

Saggi

Taboga, A. (2007), *Sui rapporti fra proporzione, attualità del pericolo e necessità della difesa nel nuovo testo* (nota a sentenza), in *Giur. it.*, 12 pp. 2829-2831.



Abstract

When Is Self-Defence Legitimate?

The idea of introducing a “right of defense” that takes the place of self-defense, as proposed by the law distorts the meaning of the cause of justification that has always been subordinated to precise requisites: first of all the need to defend oneself in the absence of which one would no longer speak of defense but of gratuitous and deliberate offense.

Keywords: self-defence, right of defence, cause of justification, deliberate offence.



Osservatori



Città globali: Zygmunt Bauman e il destino delle metropoli contemporanee

di Emanuele Rossi *

*L'uomo è nel senso più letterale uno zôon politikón,
non soltanto un animale socievole, ma un animale
che solamente nella società può isolarsi.*

K. Marx

Il tema della città non è certo nuovo nelle riflessioni di Zygmunt Bauman. L'interesse per la metropoli e per le sue continue trasformazioni è centrale in molti dei suoi scritti. Bauman è convinto che la città sia in grado di rivelare in piccola scala la natura, la complessità e le contraddizioni dei fenomeni globali che caratterizzano la modernità liquida¹. At-

* Ricercatore confermato di Sociologia generale presso l'Università degli Studi Roma Tre. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*)

¹ Sembra condividere le stesse convinzioni Henry Lefebvre quando afferma che la città è «la proiezione della società sul territorio», (Lefebvre 2014, 62).



traverso la capacità di analisi che gli è propria, il sociologo polacco riesce a far luce sui complessi meccanismi che rendono le nostre città e i suoi abitanti sempre più chiusi, inospitali e incapaci di avere fiducia negli altri, soprattutto quando questi sono percepiti come estranei. Per comprendere tutto ciò, Bauman decide di confrontarsi con l'«ostinata imprevedibilità della storia della città» (Bauman 2018a, 22). E così, se è vero che le città sono da sempre considerate luoghi di cambiamento rapido e incessante, è pur vero che le trasformazioni che la vita urbana ha subito negli ultimi decenni non hanno precedenti nel corso della storia. Si tratta, infatti, di trasformazioni così veloci e repentine che ci hanno reso sempre più incapaci di orientarci all'interno del nostro spazio urbano, quello stesso spazio che fino a poco tempo prima consideravamo familiare e quindi privo di qualsiasi pericolo e turbamento. E tuttavia, al di là dei numerosi cambiamenti che le metropoli hanno subito nel corso del tempo, una caratteristica rimane costante e cioè «le città sono gli spazi in cui estranei vivono e si muovono a stretto contatto l'uno con l'altro» (Bauman 2007a, 97).

La presenza degli estranei sembra essere una componente permanente della vita cittadina, condividere lo stesso spazio, vivere a stretto contatto con coloro che hanno impresso sulla propria pelle il marchio dell'irregolarità è una situazione che a lungo andare può generare ansia ed incertezza, sentimenti che possono sfociare nel rifiuto dell' "altro da se", del «diverso», il quale rischia di essere visto e percepito come qualcosa di estremamente «negativo» (Anders 2006, 76). E «il negativo – come ha scritto Günter Anders – va eliminato» (Ibidem). L'estraneo, infatti, sottolinea Bauman, è «la variabile incognita in tutte le equazioni ogni volta che gli abitanti delle città devono decidere cosa fare e come com-



portarsi» (Bauman 2007a, 98). Ed è proprio nei confronti di quegli estranei che, volenti o nolenti, si incontrano nella normale vita di città che sono state attivate delle inedite strategie di azione. E così, non stupisce scoprire che nelle città premoderne la condizione di estraneo non poteva durare a lungo, nel senso che i nuovi arrivati o venivano cacciati all'istante senza poter mai accedere alle porte della città oppure dovevano seguire un complesso processo di "trasformazione" che di lì a poco li avrebbe adeguati al tessuto urbano. Quelli che – scrive Bauman – «desideravano e a cui veniva consentito entrare e fermarsi a lungo, finivano per essere familiarizzati – attentamente esaminati e rapidamente 'addomesticati' – così da inserirsi nella rete delle relazioni come i cittadini di vecchia data» (Bauman 2018a, 11).

In altri termini, nei confronti dei nuovi arrivati, l'organizzazione premoderna della città metteva in atto una strategia di "de-estranazione" degli estranei al fine di renderli familiari e amichevoli, trasformando l'informe in conforme, e riuscendo in questo modo a cancellare dai loro corpi i tratti e le fattezze dell'ignoto. E tutto ciò con un unico obiettivo: quello di salvaguardare la stabilità dell'ordine costituito. E, tuttavia, questo modo di affrontare e risolvere il problema degli estranei non durò troppo a lungo. Con lo sviluppo del capitalismo e il conseguente libero gioco delle forze economiche, «l'antico modello corporativo non riusciva più a 'de-estranare', assorbire e assimilare la moltitudine dei nuovi arrivati» (Ivi, 14). Secondo Bauman, infatti, il capitalismo, alimentato dalla sua inarrestabile "distruttività creatrice" e spinto dal suo «istinto di espansione» (Marcuse 1969, 58), ha messo fine all'ordine sociale tradizionale, ai suoi vincoli e ai suoi principi etici e in questo processo di indebolimento e abbattimento della "gabbia



d'acciaio"² dei doveri e degli impegni reciproci, ha finito per produrre una massa di estranei sempre più funzionali alle logiche del capitale, ma destinata ad una vita di stenti e di disperazione all'interno delle grandi città industrializzate il cui «aspetto, i suoni, gli odori, il modo in cui erano gestite (o mal gestite) e in cui la loro vita quotidiana era organizzata (o disorganizzata) offendeva la sensibilità umana e le più elementari nozioni di equità e dignità» (Bauman 2018a, 17).

Agli occhi degli osservatori più acuti, le città del XIX secolo apparivano come veri e propri «campi di battaglia tra tendenze nettamente opposte» (Ivi, 20). Da un lato, vi erano gli interessi dei capitalisti i quali ponevano al vertice della loro gerarchia di valori il calcolo, il profitto, i ricavi, «il culto della potenza e dell'espansione infinita» (Salzani 2018, 25); dall'altra vi erano gli interessi di tutte quelle forze che si battevano per garantire diritti e condizioni di vita dignitose a un numero sempre più grande di individui. Due visioni della realtà e della società tra loro incompatibili che, nel corso della storia, si sono più volte confrontate e scontrate senza che nessuna di esse potesse raggiungere la vittoria completa. «Pezzo dopo pezzo e battaglia dopo battaglia – scrive Bauman – la composizione fu raggiunta, passando per una lunga strada fatta di leggi su fabbriche e sindacati, e di concessioni di maggiori poteri alla comuni-

² Per la nuova generazione di capitalisti infrangere la gabbia d'acciaio dei doveri e degli impegni etici, significava – secondo Bauman – «ritagliarsi uno spazio completamente nuovo per avventure prive di regole, in cui le mani fossero libere, l'iniziativa illimitata, i doveri tradizionali inesistenti e le procedure da creare di sana pianta, in una forma più adatta alla 'logica degli affari' destinata a soppiantare quella degli obblighi etici» (Bauman 2018a, 16).



tà. Il risultato fu una rete, più o meno complessa, di assicurazioni collettive contro incidenti e avversità individuali (disoccupazione, malattia, invalidità, indigenza), che è passata alla Storia con il nome di Welfare State» (Bauman 2018a, 20). Per quanto conflittuale e irritante potesse essere la coabitazione, entrambe le parti legate allo stesso territorio e prive di libertà di movimento, dovevano individuare un *modus vivendi* reciprocamente accettabile. Ed è quanto avviene nell'epoca della modernità "solida", un'epoca in cui tendenze e forze incompatibili trovano, proprio all'interno della città, un punto d'incontro e di conciliazione.

Diversa è invece la situazione che prende forma all'interno della "modernità liquida" dove le «metropoli soffocanti e schiaccianti del capitalismo» (Marcuse 1969, 74) faticano a trovare un punto di equilibrio tra forze sempre più numerose e contrastanti. Tra queste forze, Bauman evidenzia la distanza rapidamente crescente tra il *potere*, sempre più globale ed extraterritoriale e quindi libero di poter circolare nello spazio virtuale e la *politica*, sempre più locale, immobile, e fortemente legata al territorio. Ed è proprio questa separazione tra il potere (globale) e la politica (locale) a produrre una serie di effetti significativi sulla vita della città e sulle sue prospettive future. Una prima conseguenza si registra nella crescente e inedita polarizzazione tra due categorie di abitanti: da un lato una vera e propria *élite* globale, sempre più estranea al mondo fisico, che vive isolata rispetto a tutto il resto e che per salvaguardare la propria sicurezza evita deliberatamente ogni tipo di impegno e di comunicazione. «Le persone dello 'strato superiore' – scrive Bauman – non appartengono evidentemente al luogo in cui abitano. I loro interessi risiedono (piuttosto fluttuano) ovunque [...] Esse sono perciò, in generale *disinteressate* agli affari della 'loro' città, solo una località tra le tante, tut-



te quante, peraltro, piccole e insignificanti, dal punto di vista del ciber-spazio, la loro autentica, sia pure virtuale dimora» (Bauman 2018a, 26).

Al polo opposto di questa inedita forma di stratificazione sociale vi sono coloro che sono condannati a restare locali, ben radicati sul territorio, poiché sono tagliati fuori dalla «rete mondiale di comunicazioni con cui lo 'strato superiore' è connesso e con cui la sua vita è sintonizzata» (Ibidem). Per essere più precisi, tutta la loro vita si svolge nei luoghi in cui abitano ed è proprio all'interno di tali confini che il loro orizzonte di senso e di significato prende forma e si esaurisce. E, tuttavia, questo scenario appena descritto, anche se particolarmente affascinante, da solo, non è sufficiente a spiegare le complesse dinamiche che prendono forma all'interno delle metropoli contemporanee. A completare il quadro, infatti, va aggiunta una verità difficile da confutare e cioè che «la realtà concreta della vita urbana manda all'aria qualsiasi divisione netta» (Ivi, 27). Se così stanno le cose, non ha più senso porre gli aspetti globali e quelli locali in due spazi separati e non comunicanti tra di essi; al contrario è fondamentale comprendere che tra i due mondi appena descritti esiste una strettissima correlazione³, la cui difficile composizione tra-

³ Nessuno dei due mondi, quello globale e quello locale «può sopravvivere da solo. Entrambi possono vivere solamente nell'abbraccio reciproco. Lo 'spazio dei flussi' necessita del suo apparente avversario – lo 'spazio locale' – per provvedere alle esigenze umane che è incapace di soddisfare da solo [...] Lo 'spazio locale' necessita del suo avversario riconosciuto – lo 'spazio dei flussi' – per estrarre, assorbire e conservare i succhi vitali dal continuo fluire delle passioni umane [...] I due nemici dichiarati possono vivere solo nel conflitto e nessuno dei due riuscirebbe a sopravvivere alla vittoria, alla cessazione delle ostilità, ammesso che una cosa del genere sia concepibile. Di qualunque altro tipo sia, il loro scontro non è sicuramente una guerra di logoramento», (Bauman 2018a, 34).



sforma letteralmente le città in «discariche di problemi generati a livello globale» (Ivi, 29). Se è vero allora che i rapidissimi cambiamenti che avvengono all'interno delle città sono il risultato dell'interazione, dell'intreccio e del conflitto tra le spinte alla globalizzazione e le "resistenze" del mondo locale, è pur vero che queste tensioni si riflettono nei desideri e nelle aspettative degli abitanti della città dando vita ad una serie di comportamenti chiaramente contraddittori.

Reinterpretando la famosa analisi di George Ritzer sulla McDonaldisizzazione del mondo (Ritzer 1997), Bauman afferma che gli abitanti della città, di fronte all'incertezza della vita quotidiana e alla perdita di tutti i riferimenti solidi di un tempo, sono alla disperata ricerca di isole di felicità nel bel mezzo del caos. Per questo decidono di trascorrere gran parte del loro tempo «fuori luogo» (Augé 1993), all'interno di spazi particolari, come per esempio i centri commerciali o i locali delle catene di McDonald's, di Starbucks e di Pizza Hut. Si tratta di vere e proprie "oasi di pace" che attraverso una particolare concezione ed organizzazione dello spazio (Rossi 2006) sono in grado di garantire una tregua al mutamento incessante del mondo esterno e di offrire un rifugio "sicuro" e "familiare" all'interno del quale tutto è perfettamente organizzato e dove nulla può accadere di ciò che non sia stato precedentemente previsto⁴. È all'interno di queste «architetture dell'istante» (Gilloch 2008,

⁴ Ha scritto Vanni Codeluppi che i luoghi di consumo assomigliano a «oasi di pace e di felicità dove ci si può rendere anonimi, isolare dal caos urbano e riparare dalle intemperie, ma dove si è anche sorvegliati per poter usufruire di una condizione di massima sicurezza. I comportamenti devianti, infatti, qui sono proibiti e tutto viene costantemente tenuto sotto controllo. Così i luoghi di consumo diventano con sempre maggior frequenza delle vere e proprie fortezze», (Codeluppi 2012, 44).



265) che, secondo Bauman, si infrange completamente la possibilità di riappropriarsi della città, delle sue strade e delle sue piazze. E così di fronte allo squalore dell'ambiente urbano, la migliore alternativa possibile per gli abitanti delle città globali è quella di cercare un riparo all'interno di "isole prefabbricate" dove poter celebrare in tranquillità i riti del consumismo di massa (Codeluppi 2012; Ritzer 2000).

Il risultato di tutto ciò è che, come aveva previsto Siegfried Kracauer agli inizi del secolo scorso, «i centri delle metropoli di scala mondiale, che sono pure i luoghi dello splendore, si assomigliano sempre più l'uno all'altro. Le loro differenze scompaiono» (Kracauer 2004, 19) e le città si trasformano rapidamente in vere e proprie fortezze in "stato di assedio". Ma mentre nel recente passato le fonti di pericolo provenivano principalmente dall'esterno, nella società della modernità liquida i nemici si aggirano minacciosamente tra di noi e la battaglia per l'incolumità e la sicurezza personale si combatte dentro la città, in quello stesso spazio dove fino a qualche tempo prima ci muovevamo con estrema familiarità e sicurezza.

Il risultato di tutto ciò è che lo spazio urbano, quello stesso spazio in cui si svolge la nostra vita quotidiana, appare ad un tratto così minaccioso da essere sottoposto a controllo e sorveglianza. Prende forma una nuova mappa mentale della città e così tra le zone considerate più accoglienti e piacevoli e i quartieri percepiti come "pericolosi" vengono costruite barriere, innalzati muri, tracciati confini. Costruire barriere e innalzare muri, significa inaugurare una nuova estetica della sicurezza che impone «nuove logiche di sorveglianza e di distanza» (Bauman 2018a, 42). Ed è proprio su queste logiche che Bauman concentra la propria attenzione partendo dalle acute analisi svolte dallo studioso americano



Steven Flusty, il quale ha parlato della creazione, all'interno delle nostre metropoli, di veri e propri "spazi di interdizione" costruiti per sbarrare la strada e tenere a distanza alcuni individui da particolari zone della città.

«Lo scopo degli 'spazi di interdizione' – scrive Bauman – è esplicitamente quello di dividere, separare ed escludere, non di costruire ponti, passaggi agevoli e luoghi di incontro, di facilitare la comunicazione e avvicinare gli abitanti in qualsiasi altra maniera» (Ivi, p. 45). Nelle "città globali" è possibile disporre di una vasta gamma di "spazi di interdizione", un ventaglio assortito di possibilità a seconda di quale "arma" si vuole utilizzare in questa infinita guerra a difesa del proprio spazio vitale. Tra i numerosi "spazi di interdizione" che operano all'interno delle nostre metropoli assume un significato particolare quello che Flusty definisce lo "spazio pungente". Si tratta di uno spazio che "non può essere occupato comodamente", poiché è dotato di sporgenze, rialzi, protuberanze, insomma tutta una serie di accorgimenti per impedire che qualcuno possa sostare o semplicemente sedersi per riposare.

La presenza di questo tipo di spazi rappresenta una dichiarazione di guerra nei confronti di tutte quelle «esistenze disordinate» (Rossi 2012) che vivono ai margini delle nostre metropoli e che sperimentano sulla propria pelle una condizione di povertà estrema, di precarietà lavorativa e di disagio sociale. Si tratta di tutti coloro che trovano ricovero all'interno di quelle «aree urbane socialmente indefinite» (Le Breton 2016, 82), vere e proprie terre di nessuno, che preferiamo non esplorare, non attraversare e nei confronti delle quali non abbiamo né desideri di curiosità né di conquista (Rossi 2006, 73). E tuttavia è all'interno di tali zone che, giorno dopo giorno, si concentra un'umanità perduta e dimen-



ticata che, nonostante tutto, è portatrice di una vitalità intensa che è capace di ripensare, reinventare e addirittura riabitare i luoghi. Come ha scritto recentemente Stefano Boeri, la città negli ultimi anni «ha visto aggiungersi una nuova popolazione, legata a una condizione di instabilità sociale: migliaia di cittadini ‘senza fissa dimora’ che ogni giorno si avvicinano a piedi e con i mezzi pubblici al centro urbano. Un esercito di individui che pur svolgendo in molti casi una prestazione di lavoro precaria ha un posto letto abusivo negli edifici abbandonati che circondano la corona delle tangenziali e delle circonvallazioni esterne» (Boeri 2012, 44) o che molto spesso trova rifugio nelle aree di passaggio, nei margini delle strade o semplicemente sosta sulle panchine dei parchi dove in qualche modo tenta di riorganizzare la propria esistenza, un’esistenza resa ancora più drammatica dalla presenza di tali tipi di spazi che, nelle loro diverse forme e organizzazione, rendono sempre più inospitale e priva di qualsiasi significato la vita all’interno della città. E così se lo “spazio pungente” è scomodo e disagiata, lo “spazio sfuggente” è reso inaccessibile dalla tortuosità delle sue vie d’accesso, che rendono difficile, se non impossibile, raggiungere una determinata destinazione.

Accanto a questi tipi di spazio, da non sottovalutare quello che Flusty definisce come lo “spazio ipersensibile”, ovvero uno spazio altamente controllato da parte di pattuglie di sorveglianza o da apparecchiature di sicurezza sempre più sofisticate che contribuiscono a rendere una determinata area praticamente impenetrabile se non dopo essere stati accuratamente identificati. Questi tipi di spazi – scrive Bauman – «hanno un solo scopo: ritagliare *enclave* extraterritoriali nella continuità dello spazio urbano, erigere fortezze in miniatura al cui interno i membri dell’*élite* globale sovraterritoriale possano coltivare e godere indipendenza fisica



e isolamento spirituale dai luoghi. All'interno dello scenario urbano diventano punti di riferimento della disintegrazione dell'esistenza vissuta in comune, radicata sul territorio» (Bauman 2018a, 45-46). In altri termini, è la loro presenza, disseminata in uno spazio urbano sempre più anonimo e inospitale, a sancire quella che Henri Lefebvre aveva definito, già a partire dagli anni '60 del secolo scorso, come la "crisi della città". Una crisi esacerbata dalla cosiddetta "fobia della mescolanza", un'angoscia onnipresente che attecchisce nei cuori e nelle menti degli abitanti delle metropoli contemporanee e che Bauman ha ben descritto utilizzando il concetto di *mixofobia urbana*.

La mixofobia è «una reazione altamente prevedibile e diffusa alla stupefacente, terrificante e snervante varietà di tipi umani e di stili di vita che si incontrano e vengono a contatto fianco a fianco nelle strade delle città contemporanee, non solo in quelle zone ufficialmente proclamate (e per questo motivo evitate) 'quartieri violenti' o 'strade malfamate' ma nelle loro 'normali' [...] aree di residenza» (Bauman 2007a, 99). Siamo di fronte ad una e vera e propria paura di mescolarsi agli altri e cioè alla pluralità di estranei che è possibile incontrare nella normale vita di città. L'effetto di tale atteggiamento si concretizza nell'aumento delle distanze e nella crescente separazione tra gli individui al punto che «la coabitazione con estranei diventa più difficile ogni giorno che passa» (Bauman 2007a, 104). Una soluzione possibile alla fobia della mescolanza si manifesta – scrive Bauman – «nella spinta a creare isole di similarità e affinità nel mare della varietà e della differenza» (Bauman 2018a, 46). In altri termini, vi è la tendenza a costruire un ambiente sociale compatto e omogeneo all'interno del quale non vi è posto per chi è percepito come estraneo. Questo desiderio insopprimibile di separazione e di divisione



spinge alla costruzione di vere e proprie «comunità di simili»⁵ le quali, se da un lato offrono una soluzione momentanea ai rischi rappresentati dal mondo esterno, dall'altro, con la loro stessa presenza, non possono che causare l'aumento di tendenze "segregazioniste", poiché «più aumenta la separazione territoriale e più le persone si abitano a stare in un ambiente uniforme, con altri simili a loro con i quali possono 'socializzare' senza sforzi, senza rischio di fraintendimenti e senza dover fare la fatica di interpretare e comprendere un diverso modo di intendere la vita, più diventano incapaci di elaborare valori comuni e di vivere insieme»⁶ (Bauman 2007b, 67). La conseguenza di tutto ciò è una radicale trasformazione della vita urbana che, ormai circoscritta all'interno di piccole comunità sempre più omogenee e in continua fuga dalla paura, non è più in grado di promuovere incontri, «confronti tra differenze» e «reciproca conoscenza [...] dei modi di vivere» (Lefebvre, 2014, p. 28). Il sogno di uno spazio sicuro, privo di qualsiasi tipo di rischio e incertezze trasforma le «persone non familiari in nemici assoluti» (Bauman, 2018b, 162) e così nella società della modernità liquida nessuno sente più il bisogno di impegnarsi nella costruzione di una stabile quanto intensa relazione umana.

⁵ Il riferimento è alle cosiddette *gated community* ovvero residenze esclusive con accesso sorvegliato e completamente separate da tutto il resto che le circonda. Si tratta di un modello residenziale che, nato negli Stati Uniti, si è diffuso rapidamente in tutto il mondo.

⁶ Siamo di fronte a un meccanismo perverso in base al quale: «la spinta verso la creazione di spazi omogenei e separati è prodotta dalla mixofobia, ma a sua volta la pratica della separazione territoriale va a rinforzare la mixofobia stessa», (Bauman 2007b, 67)



Nonostante ciò, quella stessa città percepita come fonte di pericolo e di minaccia è al tempo stesso oggetto di attrazione e in qualche modo di piacere. In tutto ciò non sembra esserci nulla di nuovo, è lo stesso Bauman a ricordarci che la vita in città è notoriamente ambivalente⁷, anzi sembra che «l'ambiguità sia impossibile da cacciare dalla vita urbana» (Ivi, 164). Se da un lato la varietà e la complessità dell'ambiente urbano, reso ancora più imprevedibile dalla massiccia presenza degli estranei che si mescolano tra gli abitanti della città, è causa di incertezza e pericolo, dall'altro quelle stesse metropoli sono in grado di favorire un sentimento opposto ovvero una vera e propria attrazione per l'imprevedibilità dello spazio urbano.

In altri termini, «più grande ed eterogenea è la città, maggiori le attrazioni che essa offre e sostiene. Perciò, l'enorme concentrazione di estranei è, al tempo stesso, un deterrente e un potente magnete che attira sempre nuove schiere di uomini e donne, stanchi della monotonia della vita rurale e dei piccoli paesi, con le loro abitudini ripetitive e la loro mancanza di occasioni» (Bauman 2018a, 49). Siamo di fronte a due tendenze contrastanti (*mixofobia* e *mixofilia*) che coesistono in ogni città e all'interno di ogni singolo individuo e la cui azione difficilmente potrà trovare una soluzione valida e duratura nel tempo. Ed è qui che Bauman guarda con particolare fiducia al lavoro e all'azione degli architetti e degli urbanisti, i quali possono svolgere un'azione fondamentale è cioè quella di «modificare le proporzioni degli ingredienti nel cocktail tra

⁷ «La città – scrive Bauman – è un luogo di piacere e pericolo, opportunità e minaccia. Attrae e ripugna al tempo stesso; genera esaltazione e abbattimento, offre libertà audaci che si scontrano con la perdita delle energie» (Bauman, 2018b, p. 164).



mixofilia e mixofobia» (Bauman 2007°, 103). Se fino ad oggi la strategia urbanistica adottata per contrastare la “fobia della mescolanza” è stata quella di tracciare limiti e confini, di alzare muri e barriere andando incontro a un desiderio di molti e cioè quello di evitare gli altri e la loro diversità, sembra giunto il momento di un ripensamento complessivo dell’intero spazio urbano, un ripensamento che sia in grado – come sottolineato recentemente da Richard Sennett – di aprire la città invece che chiuderla (Sennett 2019). E, tuttavia, – secondo Bauman – nonostante l’impegno che gli architetti e gli urbanisti possono mettere in campo per progettare “spazi pubblici aperti, invitanti ed ospitali”, non potrà essere solo una riforma, per quanto radicale, della situazione urbana a risolvere definitivamente i problemi che affliggono le città contemporanee. Occorre uno sforzo più grande che sia in grado di giungere alla radice del problema avendo il coraggio di confrontarsi con le condizioni esistenziali degli uomini e delle donne della modernità liquida. Solo in questo modo potremo tentare – come ha scritto Ernesto De Martino – di «essere insieme in una stessa storia» (Angelini 2009, 54).



Bibliografia

- Anders, G. (2006), *L'odio è antiquato*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Angelini, P. (2009), *Ernesto de Martino*, Roma: Carocci.
- Augé, M. (1993), *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Milano: Eléuthera.
- Bauman, Z. (2002), *Modernità liquida*, Bari: Laterza.
- Bauman, Z. (2007a), *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Bari: Laterza.
- Bauman, Z. (2007b), *Homo consumens. Lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, Gardolo: Erickson.
- Bauman, Z. (2008), *Paura liquida*, Bari: Laterza
- Bauman, Z. (2010), *Modernità e ambivalenza*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Bauman, Z. (2018a), *Città di paure, città di speranze*, Roma: Castelvecchi.
- Bauman, Z. (2018b), *La vita in frammenti. La morale senza etica del nostro tempo*, Roma: Castelvecchi.
- Benjamin, W. (1971), *Immagini di città*, Torino: Einaudi.
- Benjamin, W. (1986), *Parigi, capitale del XIX secolo*, Torino: Einaudi.
- Boeri, S. (2012), *L'Anticittà*, Roma-Bari: Laterza
- Codeluppi, V. (2012), *Ipermondo. Dieci chiavi per capire il presente*, Roma-Bari: Laterza.
- Gilloch, G. (2008), *Walter Benjamin*, Bologna: Il Mulino.
- Kracauer, S. (2004), *Strade a Berlino e altrove*, Bologna: Pendragon.
- Le Breton, D. (2016), *Fuggire da sé. Una tentazione contemporanea*, Milano: Raffaello Cortina Editore.



Lefebvre, H. (2014), *Il diritto alla città*, Verona: Ombre Corte.

Marcuse, H. (1969), *Saggio sulla liberazione. Dall'uomo a una dimensione' all'utopia*, Torino: Einaudi.

Marx, K. (2007), *Antologia. Capitalismo, istruzioni per l'uso*, Milano: Feltrinelli.

Ritzer, G. (1997), *Il mondo alla McDonald's*, Bologna: il Mulino.

Ritzer, G. (2000), *La religione dei consumi. Cattedrali, pellegrinaggi e riti dell'iperconsumismo*, Bologna: il Mulino.

Rossi, E. (2006), *Le forme dello spazio nella tarda modernità*, Milano: Franco Angeli.

Rossi, E. (2012), *In disparte. Appunti per una sociologia del margine*, Roma, Armando.

Salzani, C. (2018), *Politica profana, o dell'attualità di capitalismo come religione*, in W. Benjamin, *Capitalismo come religione*, Genova: il Melangolo, pp. 5-56.

Sennett, R. (2019), *La lotta per la città*, in *Micromega*, 1, pp. 121-134.

Simmel, G. (1998), *Le metropoli e la vita dello spirito*, a cura di P. Jedlowski, Roma: Armando.



Abstract

Global Cities: Zygmunt Bauman and the Destiny of Contemporary Metropolis

The topic of cities is not new in the reflections of Zygmunt Bauman. The focus on the metropolis and its continuous transformations is central in many of his writings. If it is true that cities have always been considered places of rapid and increasing change, it is also true that the transformations that urban life has undergone in recent decades have no precedents in the course of history. Having taken this into consideration, the Polish sociologist highlights the complex mechanisms that make our cities and its inhabitants increasingly closed, inhospitable and unable to trust others.

Keywords: global cities, fear, urban space, strangers.



Gli attentati dell'Isis in Europa occidentale. Un'interpretazione sociologica

di Alessandro Orsini *

1. I capi dell'Isis e l'Italia

Quest'articolo si propone di spiegare come mai gli attentati dell'Isis si concentrano in Gran Bretagna e in Francia, invece di distribuirsi in modo omogeneo in tutti i Paesi europei. Il che significa rispondere anche alla domanda che sta più a cuore agli italiani e cioè perché l'Isis non abbia mai colpito l'Italia. Direi, per essere più precisi, che i capi dell'Isis non soltanto non hanno mai colpito l'Italia, ma non hanno mai nemmeno tentato di farlo. Vi è, infatti, una grande differenza tra un Paese che non ha mai subito un attentato dell'Isis e un altro che, come l'Italia, non è mai stato nel mirino dei suoi capi.

* Professore associato di Sociologia generale e Sociology of Terrorism presso la LUISS di Roma; direttore dell'Osservatorio sulla Sicurezza Internazionale della LUISS. Contributo pubblicato su invito della direzione.



Nel primo caso, può trattarsi di Paesi che, pur essendo bersagliati, si sono salvati grazie all'addestramento e all'efficienza dei servizi di *intelligence*.

Nel secondo caso, si tratta di Paesi che non hanno mai subito un attentato perché i capi dell'Isis non hanno mai cercato di colpirlo.

L'Italia appartiene proprio a quest'ultima categoria: i capi dell'Isis non hanno mai cercato di organizzare una strage in Italia come quella che hanno pianificato, per esempio, il 13 novembre 2015 a Parigi. L'atteggiamento dei capi dell'Isis verso l'Italia non deve stupire. Anche i capi di al Qaeda non hanno mai pensato di investire contro l'Italia. Al Qaeda è nata nel 1988. Da allora a oggi, e cioè in un arco temporale di 30 anni, né Osama bin Laden, né i suoi successori hanno mai pensato di realizzare un massacro in Italia. La tesi prevalente tra gli italiani è che si tratterebbe di fortuna, ma la fortuna non c'entra niente. È questione di logica, o meglio, di logica jihadista. Quella che propongo è una spiegazione politico-internazionale e non socio-demografica, del tipo: «Gli immigrati di seconda generazione in Italia sono di meno rispetto alla Francia». Saranno pure di meno, ma comunque in numero sufficiente a produrre almeno una cellula jihadista.

In sintesi, la mia tesi si riassume come segue: i capi dell'Isis colpiscono i Paesi da cui sono colpiti.

I fatti principali su cui riflettere sono due.

Il primo: Anis Amri, il giovane tunisino di ventiquattro anni che ha realizzato la strage contro il mercato natalizio di Berlino, il 19 dicembre 2016, era sbarcato a Lampedusa nel febbraio 2011 utilizzando un barcone. Arrestato e condannato in Italia, si era radicalizzato nelle nostre carceri. Questo vuol dire che tutte le sue peggiori sventure sono avvenute a



contatto con poliziotti, giudici e guardie carcerarie italiane. Eppure, una volta uscito dal carcere, anziché realizzare una strage in Italia, ha preferito realizzarla in Germania. Anis Amri, che preferì risparmiare l'Italia per colpire la Germania, sarebbe stato ucciso proprio dalla polizia italiana mentre era in fuga, a Sesto San Giovanni, vicino Milano, il 23 dicembre 2016. Durante un regolare controllo notturno, una pattuglia della polizia chiese i documenti ad Anis Amri, il quale si aggirava come un vagabondo per la strada, senza sospettare che fosse l'attentatore di Berlino. Anis Amri aprì il fuoco contro uno dei due poliziotti, che rimase ferito, ma fu poi ucciso dal secondo poliziotto.

È la sola e unica volta in cui la polizia italiana abbia ucciso un militante dell'Isis o di al Qaeda. È quanto mai importante notare che i capi dell'Isis non pensarono di vendicarsi contro l'Italia contro cui non emisero alcun comunicato perché ebbero la chiara percezione che l'uccisione di Anis Amri fosse stata del tutto casuale.

Il secondo fatto su cui occorre meditare riguarda Anis Hannachi, il fratello di Ahmed, il terrorista che, l'1 ottobre 2017, ha ucciso due donne alla stazione Saint Charles di Marsiglia. Anis Hannachi aveva combattuto in Siria nelle fila dell'Isis e aveva poi trovato rifugio in Italia, ma, secondo le dichiarazioni della autorità italiane, non aveva mai pensato di attaccare il nostro Paese. Arrestato a Ferrara, il 7 ottobre 2017, Anis Hannachi era stato respinto dall'Italia nel 2014 quando arrivò a Favignana con altri tunisini su un barcone.

In sintesi, i fatti rilevanti per comprendere il rapporto tra l'Isis e l'Italia sono i seguenti:

- 1) Anis Amri decise di colpire la Germania anziché l'Italia.



- 2) Anis Amri fu ucciso dalla polizia italiana in modo del tutto casuale.
- 3) L'Isis non ha mai ritenuto di doversi vendicare contro l'Italia per l'uccisione di Anis Amri.
- 4) Anis Hannachi, pur essendo un combattente addestrato, non sfruttò la sua condizione di clandestino per colpire l'Italia.

2. I capi dell'Isis e la Germania

Dopo l'attentato di Anis Amri al mercato natalizio di Berlino del 19 dicembre 2016, alcuni lettori hanno affermato che la tesi, secondo cui i capi dell'Isis sceglierebbero i Paesi contro cui scagliarsi in base al principio della vendetta, era sbagliata, dal momento che la Germania non partecipava ai bombardamenti contro l'Isis in Siria e in Iraq.

Ricostruiamo i fatti.

Dopo la strage di Parigi del 13 novembre 2015, il presidente francese, che allora era Hollande, chiese ai Paesi europei un contributo militare nei bombardamenti contro l'Isis in Siria in modo da accelerare la sua fine. L'Italia rifiutò mentre la Merkel promise a Hollande un grande aiuto.

Il 4 dicembre 2015, il "New York Times" riportava una notizia apparentemente minore, ma di grande importanza per ricostruire i processi mentali attraverso cui i capi dell'Isis definiscono i nemici da colpire.

Il parlamento tedesco votava a schiacciante maggioranza, 445 sì e 146 no, l'invio di uno spiegamento di forze militari considerevole: 1200 soldati in Siria più 650 soldati in Mali. In entrambi i casi, i tedeschi non avrebbero sparato contro i jihadisti, ma avrebbero dato ogni tipo di so-



stegno ai soldati francesi rendendoli più liberi di colpire i militanti di al Qaeda in Mali e i militanti dell'Isis in Siria (Smale 2015).

Non è tutto.

Mettendo insieme le informazioni pubblicate sul sito del parlamento tedesco e da *Der Spiegel*, e incrociandole con una serie di articoli apparsi sui siti di Cnn, Bbc, *Independent* (Dearden 2015), *Guardian* (Konnelly 2015) e *Telegraph*, diventava sempre più chiaro che la Germania aveva inviato in Siria il suo più grande contingente militare all'estero. Non soltanto 1200 soldati, ma anche una nave da guerra, 6 tornado Panavia e un Airbus A310 Multi Role Tanker Transport (Mrtt) che è un aereo per il rifornimento di carburante in volo: tutti basati presso la base Nato di Incirlik in Turchia. Il 10 novembre 2016, l'operazione tedesca di sostegno ai francesi contro l'Isis è stata prorogata fino al 31 dicembre 2017 per una spesa complessiva di 134 milioni di euro.

La reazione dei capi dell'Isis fu immediata. Non appena seppero del voto del parlamento tedesco, indicarono la Germania come un nemico da colpire. Attenzione: nel 2015, la Germania non era mai stata bersaglio dall'Isis. Gli attentati iniziarono dopo l'approvazione della missione anti-Isis da parte del parlamento tedesco, il 4 dicembre 2015.

Riassumiamo, prestando attenzione alle date.

- L'Isis nasce il 29 giugno 2014, ma non realizza attentati in Germania nel 2014 e nel 2015.
- In data 4 dicembre 2015, il parlamento tedesco approva un intervento militare contro l'Isis a sostegno della Francia.
- Il primo attentato di un militante dell'Isis contro la Germania viene realizzato il 18 luglio 2016, a Würzburg, da parte di Riaz Khan Ahmadzai, un ragazzo afgano di 17 anni richiedente asilo politico,



giunto in Germania nel 2015 come minore non accompagnato, il quale ferì cinque passeggeri su un treno, utilizzando un coltello e un machete. Riaz Khan Ahmadzai cercò di scappare, ma poi, braccato dalla polizia, si scagliò contro gli agenti invece di arrendersi. Fu abbattuto.

I militanti dell'Isis sono molto più informati di noi su ciò che riguarda l'Isis. In molti casi non sanno niente della complessità del mondo, della storia dell'Islam o dei problemi del Medio Oriente, ma sanno tutto dell'Isis. Mentre l'italiano comune non presta attenzione al fatto che il parlamento tedesco approvi una legge contro l'Isis, i militanti jihadisti sono invece informati su questi temi perché sono inseriti in una galassia che parla continuamente dell'Isis e dei Paesi che lottano contro l'Isis.

Gli individui radicalizzati, nella gran parte dei casi, vivono all'interno di un piccolo mondo segreto, caratterizzato da legami fusionali richiamati da Marc Sageman (2004 e 2008), all'interno del quale si discute continuamente dell'impegno della Francia per migliorare la formazione che lotta contro l'Isis in Siria. Per tornare alla Germania, ai jihadisti non sfugge niente delle iniziative che i Paesi europei intraprendono contro l'Isis. Queste informazioni modificano la loro rappresentazione della realtà e li predispongono ad agire in modo violento o a giustificare azioni violente. Detto più semplicemente, se la Germania diventa cattiva con i militanti dell'Isis, i militanti dell'Isis diventano cattivi con la Germania.

Il caso di Riaz Khan Ahmadzai, l'attentatore del treno, aiuta a comprendere come funzioni lo scambio d'informazioni nella galassia jihadista. Secondo quanto è emerso finora dalle indagini, il giovane diciassettenne era in contatto via Internet con un militante dell'Isis in Arabia Saudita, il quale gli aveva chiesto di lanciarsi con un'auto contro la folla.



Non sapendo guidare, Riaz Khan Ahmadzai optò per un assalto con il coltello. Esiste un mondo sotterraneo in cui i jihadisti si scambiano informazioni sui Paesi da cui sono attaccati.

Il secondo attentato dell'Isis contro la Germania avvenne ad Ansbach, il 24 luglio 2016, per mano del ventisettenne Mohammad Daleel, un siriano di Aleppo, anch'egli richiedente asilo politico, il quale esplose con uno zaino non lontano dal luogo in cui si svolgeva un concerto, dopo che le guardie all'ingresso gli avevano proibito di accedere. Fu l'unico a morire, anche se ferì 15 persone in modo non grave. Secondo gli inquirenti, lo zainetto esplose per un errore dovuto alla scarsa abilità dell'attentatore nell'uso degli esplosivi.

Infine, la Germania fu colpita il 19 dicembre 2016 da Anis Amri, il quale uccise 12 persone, incluso l'autista al quale aveva rubato il camion.

Le date sono fondamentali nello studio del terrorismo perché, rendendo evidente la successione degli eventi, aiutano gli studiosi a ricostruire la catena delle cause e degli effetti. La catena è chiara: prima ci fu l'intervento anti-Isis del parlamento tedesco e poi arrivarono gli attentati dell'Isis contro la Germania.

3. I casi di Svezia, Finlandia e Spagna

Un'altra obiezione alla mia tesi è che l'Isis abbia realizzato attentati anche in Svezia e Finlandia pur essendo, questi, Paesi che non bombardano le postazioni dell'Isis in Siria e in Iraq.

Per completezza d'informazione, voglio subito precisare che la Spagna lotta contro l'Isis e altre formazioni jihadiste, ma si tratta di un con-



tributo minimo. Nel 2015 ha ritirato quasi tutte le sue truppe dall'Afghanistan e non prende parte ai bombardamenti aerei contro le postazioni dell'Isis. Ha però inviato 400 soldati per addestrare i soldati e la polizia irachena all'uso delle armi e al combattimento. In Africa, la Spagna ha mandato 150 soldati per sostenere i soldati francesi nella lotta contro i jihadisti in Mali. Ha anche messo a disposizione aerei da trasporto per sostenere le missioni francesi in Gabon e Senegal.

Quanto alla Svezia, il 9 aprile 2017, l'agenzia Reuters annunciava la decisione del governo di aumentare il numero dei soldati in Iraq – inviati per la prima volta a gennaio 2015 – portandolo a 35, ma senza un ruolo combattente. Il compito dei soldati svedesi sarebbe stato quello aiutare i peshmerga curdi a migliorare le loro tecniche di combattimento contro l'Isis. Con il passare dei mesi, l'impegno del governo svedese contro l'Isis è cresciuto. Il 13 luglio 2016, il quotidiano svedese "The Local", citando un'intervista radiofonica al ministro della difesa Peter Hultqvist, annunciava che il governo svedese aveva deciso di raddoppiare il numero dei soldati anti-Isis in Iraq, portandolo a 70. Dunque, sappiamo che l'impegno svedese contro l'Isis è aumentato progressivamente con il passare del tempo.

Thomas Hegghammer, uno dei maggiori esperti di terrorismo, ricercatore presso il Norwegian Defence Research Establishment, disse che la mossa del governo svedese di accrescere il numero dei soldati anti-Isis in Iraq avrebbe messo a rischio i suoi cittadini perché, molto probabilmente, l'Isis avrebbe cercato di vendicarsi.

La Finlandia chiarì, sin dal 2014, che non avrebbe fatto praticamente niente contro l'Isis, anche se, formalmente, ha aderito alla coalizione anti-Isis (Drenna 2014).



Affrontiamo ogni caso singolarmente. In Svezia, a Stoccolma, il 7 aprile 2017, cinque pedoni furono uccisi da un furgone guidato da Rakhmay Akilov, un uomo di trentanove anni proveniente dall'Uzbekistan, la cui richiesta d'asilo era stata respinta. Rakhmay Akilov, sopravvissuto, dichiarò di avere voluto realizzare l'attentato pochi giorni prima dell'audizione in tribunale, fissata per l'11 aprile. L'Isis non ha mai rivendicato l'attentato.

L'agenzia di informazione Reuters, il 14 aprile 2017, ha riportato una testimonianza del ministro degli esteri dell'Uzbekistan, Abdulaziz Kamilov, secondo cui l'attentatore di Stoccolma aveva aderito all'Isis dopo essere giunto in Svezia nel 2014. Un agente dei servizi di sicurezza dell'Uzbekistan, che ha voluto mantenere l'anonimato, ha aggiunto che l'attentatore aveva cercato di recarsi in Siria nel 2015, ma era stato bloccato dalle autorità turche e rispedito in Svezia. Lo stesso agente ha rivelato che, nel febbraio 2017, le autorità dell'Uzbekistan avevano inserito il nome dell'attentatore in una lista di persone sospettate di essere radicalizzate (Reuters Staff 2017).

In realtà, il caso svedese è poco chiaro. Non risulta in alcun modo che l'attentato sia stato voluto dai capi dell'Isis, i quali, da quel che è emerso finora, non ebbero un ruolo nella sua pianificazione, tant'è vero che non lo hanno rivendicato. È davvero difficile immaginare che i capi dell'Isis possano avere individuato nella Svezia un obiettivo strategico, considerato il suo impegno molto limitato nella coalizione anti-Isis a guida americana. È, inoltre, singolare che non abbiano rivendicato un attentato di successo da loro pianificato.



Il *New York Times*, riflettendo sull'anomalia della mancata rivendicazione, osservava che i capi dell'Isis tendono a non rivendicare gli attentati quando i suoi membri, anziché morire, vengono arrestati (Chan 2017), ma quest'osservazione del *New York Times* è smentita dall'attentato di Barcellona del 17 agosto 2017. Quell'attacco, come vedremo, fu rivendicato dall'Isis nonostante alcuni membri della cellula fossero nelle mani della polizia.

In attesa che gli studi accademici facciano progressi sulla figura dell'attentatore di Stoccolma, mettiamo il suo attentato tra parentesi e ricordiamo quello avvenuto in Finlandia il 18 agosto 2017, quando il ventiduenne marocchino Abderrahman Bouanane, la cui richiesta d'asilo politico era stata respinta causò la morte di due persone a colpi di coltello nella città di Turku. Anche in questo caso, l'Isis non ha rivendicato l'attentato e non sono emerse prove che l'attentatore, sopravvissuto, fosse in contatto diretto con l'Isis.

Per dare conto di queste anomalie, e cercare di acquisire una conoscenza più approfondita dell'universo logico dei capi dell'Isis, credo sia necessario proporre una classificazione degli attentati dell'Isis.

Analizzando gli attentati dell'Isis dal 2015 a oggi, e ponendoli a confronto, sono giunto alla conclusione che è fuorviante inserirli tutti nello stesso "calderone". Per ridurre la confusione, propongo di distinguere tre tipi di attentati in base al tipo di cellule da cui sono realizzati.

4. La prima categoria di attentati

Alla prima categoria appartengono gli attentati organizzati direttamente dai capi dell'Isis. La logica che ispira di questi attacchi si riassume nella



formula: «Colpiamo coloro che ci colpiscono». Al Baghdadi e i suoi ministri preferiscono concentrare le proprie risorse contro i Paesi maggiormente impegnati nella lotta contro l'Isis. Gli attentati che rientrano in questa categoria sono quelli che causano il maggior numero di morti. Il 13 novembre 2015, un commando di 9 jihadisti divisi in tre gruppi di tre colpì Parigi in sei punti diversi e uccise 130 persone utilizzando granate, mitra-gliatori e cinture esplosive. Il commando era agli ordini dei capi dell'Isis.

Anche l'attentato contro la metropolitana e l'aeroporto di Bruxelles del 22 marzo 2016 ricade nella prima categoria di attentati. Le vittime furono 32 e i kamikaze 3. Si trattava, in realtà, della stessa cellula che aveva colpito Parigi. Alcuni suoi membri erano sopravvissuti alla reazione della polizia francese e si erano rifugiati a Bruxelles in attesa di tornare a colpire.

Le ragioni per cui le cellule gestite dai capi dell'Isis riescono a essere così letali sono cinque. Ricevono:

- 1) soldi;
- 2) addestramento;
- 3) armi;
- 4) contatti con altri jihadisti;

5) una forte motivazione psicologica che deriva dal fatto di godere della stima dei capi dell'Isis da cui ricevono l'incarico di eseguire una missione molto importante per tutta l'organizzazione.

5. La seconda categoria di attentati: i lupi solitari

Alla seconda categoria appartengono gli attentati dei lupi solitari, cioè le persone che agiscono in modo del tutto autonomo. Questo implica una



notizia cattiva e una buona. La notizia cattiva è che i lupi solitari non sono prevedibili. La notizia buona è che i loro attentati tendono a provocare molte meno vittime rispetto a quelli pianificati dai capi dell'Isis.

I lupi solitari possono colpire in qualunque città. La loro finalità è esistenziale nel senso che perseguono l'obiettivo di sentirsi parte di una "comunità immaginata" (Anderson 1986) che dia un significato alle loro vite tristi e vuote. Tale è il motivo per cui, indipendentemente dall'ideologia che professano, ho denominato questa categoria antropologica "terroristi di vocazione" (Orsini 2016). Descrive coloro che cercano di appagare un bisogno interiore di riscatto e redenzione, ma che sono anche ossessionati dall'idea di punire il prossimo per la sua presunta corruzione morale.

Un chiaro esempio di terrorismo di vocazione è rappresentato dalla strage di Nizza del 14 luglio 2016, condotta da Mohamed Bouhleb, un uomo afflitto da una vita avvilente, giunto in Francia dalla Tunisia nel 2005.

Nel giorno in cui i francesi festeggiano la presa della Bastiglia, il 14 luglio, si lanciò con un camion contro la folla, uccidendo 86 pedoni. Mohamed Bouhleb era un uomo tormentato da una vita piena di fallimenti. I più recenti, prima della strage, furono il divorzio dalla moglie, da cui aveva avuto tre figli, pare per violenze domestiche, a cui seguì la perdita del posto di lavoro: nel gennaio 2016 si era addormentato mentre guidava il camion ed era stato licenziato.

Secondo la testimonianza del padre, Mohamed Bouhleb era un uomo molto infelice. Abusava di alcool, droga e soffriva di depressione. Il *Guardian*, grazie a un articolo di Peter Beaumont (2016), ha raccolto informazioni utili per ricostruire il profilo psicologico dell'attentatore di Nizza, il quale fu vittima di un violento esaurimento nervoso tra il 2002 e il 2004 che lo portava a urlare senza motivo e a spaccare gli oggetti improvvisamente.



Anche la testimonianza del fratello minore contribuisce a restituirci l'immagine di un uomo infelice e tormentato. Tra le informazioni più preziose ricevute dai familiari, vi sono quelle relative alla vita religiosa dell'attentatore. Non aveva mai letto il Corano, né era mai stato visto andare in moschea. Non rispettava nemmeno gli obblighi rituali del mese di Ramadan. La polizia, frugando nel telefonino rinvenuto sul suo cadavere nell'abitacolo del camion, ha scoperto che aveva una vita sessuale molto attiva con donne e uomini. Stando alle testimonianze dirette raccolte da Sky, e pubblicate in un articolo del 18 luglio 2016 sul suo sito americano, Mohamed Bouhlel vantava anche una relazione sessuale con un uomo di 73 anni.

L'attentatore di Nizza era un uomo instabile psicologicamente, al culmine di una fase drammatica della propria esistenza. Era privo di disciplina, perché non aveva ricevuto alcun tipo di addestramento dall'Isis, e non era in contatto con i loro capi, ai quali si sentiva legato soltanto da un punto di vista emozionale.

I lupi solitari colpiscono dove possono con i mezzi limitati che hanno. Si tratta di persone che, avendo scarse risorse economiche e non essendo diretti dai capi dell'Isis, si scagliano dove possono senza spendere soldi in viaggi o nell'acquisto di armi, e senza fare ragionamenti geopolitici complessi.

Il caso dell'attentatore che, il 18 agosto 2017, ha colpito la città di Turku in Finlandia, è uno degli esempi più chiari. Si trattava di un richiedente asilo che non aveva niente, se non la sua rabbia per una vita avvilente. Avrebbe certamente preferito far saltare in aria la torre Eiffel o la Casa Bianca, ma ha dovuto accontentarsi di realizzare l'unico attentato nelle sue possibilità: tirare fuori un coltello da cucina e menare fendenti.



Nella maggioranza dei casi, i lupi solitari dell'Isis sono poveri di risorse e non addestrati. Questo riduce molto le loro potenzialità offensive.

Vorrei richiamare l'attenzione su una storia particolare perché credo che chiarisca perfettamente i limiti delle organizzazioni terroristiche che decidono di affidarsi soprattutto ai lupi solitari per promuovere la propria causa.

La storia è tratta da un articolo di Victoria Ward (2017) per *l'Independent*, il cui titolo dice tutto: *Buckingham Palace: il sospetto terrorista si dirigeva verso il castello di Windsor ma si è ritrovato davanti a un pub con lo stesso nome*.

Mohlussunnath Chowdhury, un autista di Uber di 26 anni, nato in Gran Bretagna, ma di origini bengalesi, il 27 agosto 2017 ha lasciato un biglietto alla sorella in cui annunciava di essere pronto ad andare incontro alla morte in nome di Allah. Il giorno dopo, salì in macchina e digitò le parole «Windsor Castle» nel navigatore satellitare, ovvero la residenza in cui la regina d'Inghilterra ama trascorrere i suoi fine settimana. Giunto sul luogo, si accorse che il navigatore lo aveva portato davanti un pub con lo stesso nome del castello. Resosi conto dell'errore dovuto all'omonimia, si diresse verso un altro obiettivo, Buckingham Palace, la residenza ufficiale della regina. Non avendo condotto nessun sopralluogo, come fanno i terroristi addestrati per valutare l'eventuale presenza delle forze dell'ordine, il finale fu comico. Mohlussunnath Chowdhury raggiunse la piazza del castello, ma parcheggiò a pochi metri da una pattuglia della polizia. Aprì lo sportello, iniziò a gridare «Allahu akbar!» e prese un'ingombrante spada da samurai appoggiata sul sedile mentre tre agenti gli andavano incontro. Iniziò una colluttazione con i poliziotti che però lo immobilizzarono e ammanettarono.



Un altro esempio dell'incapacità tipica dei lupi solitari privi di addestramento è rappresentato dall'attentato alla stazione di Parsons Green, contro la metropolitana di Londra, il 15 settembre 2017, che non ha provocato vittime. La bomba era stata consegnata malissimo, non essendo altro che un secchio di plastica che ha preso fuoco. Le indagini sono ancora in corso per identificare l'attentatore. L'Isis ha rivendicato attraverso l'agenzia Amaq.

Procedendo con gli attentati che mettono in mostra quanto siano limitate le capacità offensive dei lupi solitari, occorre ricordare il già citato attentato alla stazione Saint Charles dell'1° ottobre 2017, dove Ahmed Hanaci, un immigrato tunisino di trent'anni, ha accoltellato due cugine, uccidendole. Ahmed Hanaci era noto alla polizia per furto e spaccio. Sposato con un'italiana, Ramona Cargnelutti, si era separato da tre anni. Ha vissuto ad Aprilia, in provincia di Latina, fino al 2014, quando il suo matrimonio è finito e ha deciso di trasferirsi in Francia. Il 7 ottobre 2017, suo fratello è stato arrestato a Ferrara dalla polizia italiana su richiesta della polizia francese. Dalle indagini non è emerso che l'attentatore di Marsiglia fosse in contatto con i capi dell'Isis o con altri elementi dell'organizzazione. La moglie, intervistata da Francesco Battistini, ha rilasciato una testimonianza importante per comprendere quali siano le caratteristiche tipiche della vita quotidiana del terrorista di vocazione che uccide nelle città occidentali in nome dell'Isis.

Vale la pena riprodurre questo brano dell'intervista: «Ma quale jihadista! Ahmed era solo uno con molti problemi. Della religione non gli è mai fregato niente. [...]. Io non posso sapere che cos'è successo. Però non ci credo. Lui aveva sempre bisogno di soldi. Secondo me, a quelle due ha cercato solo di rubare la borsa. Poi è successo qualcosa e lui ha perso la testa, ha tira-



to fuori il coltello [...]. Questa cosa dell'Isis è impossibile. Non era da lui. Non l'ho mai visto entrare in una moschea. Ad Ahmed piaceva vestirsi bene, andava in discoteca, beveva. Aveva tutto, anche gli effetti della droga sul cervello» (Battistini 2017).

Un altro esempio di lupo solitario senza addestramento è Khalid Masood, il cittadino britannico di 52 anni che, il 22 marzo 2017, ha travolto e ucciso cinque pedoni nei pressi del palazzo di Westminster a Londra, sede del Parlamento britannico. L'attentatore è poi sceso dalla vettura con un coltello da cucina e ha ammazzato una guardia prima di essere abbattuto da un poliziotto. Gli investigatori hanno stabilito che Khalid Masood non avesse legami con alcuna organizzazione terroristica. L'Isis rivendicò l'attentato.

Il 19 agosto 2017, un uomo armato di coltello ha ferito otto persone e poi è stato ucciso dalla polizia nella città di Surgut, nella Siberia occidentale. L'Isis ha rivendicato l'attacco attraverso l'agenzia Amaq ma, secondo gli investigatori, l'accoltellatore non sarebbe un militante dell'Isis. Pare che il suo gesto avesse a che vedere con problemi di natura psichiatrica. Ad ogni modo, conta poco che Bobicel Abdurakhmanov, questo il nome dell'aggressore di Surgut, sia un militante dell'Isis o meno. Ciò che conta è chiarire che è difficile che una persona completamente isolata, senza addestramento e senza risorse, riesca a realizzare un attentato con un alto numero di vittime. Se però il lupo solitario ha ricevuto un addestramento da parte dell'Isis, gli effetti degli attacchi tendono a essere più letali. In questo caso, parleremo di lupo solitario addestrato.

È il caso di Salman Abedi, il kamikaze dell'Isis che, il 22 maggio 2017, ha ucciso 22 persone con uno zainetto esplosivo al concerto di Ariana Grande a Manchester. Era un lupo solitario che però aveva ricevuto un



addestramento, seppur minimo. Nato a Manchester da genitori libici, era noto alle forze dell'ordine come piccolo criminale, ma non come simpatizzante dell'Isis. Secondo un servizio dell'*Independent* (Dearden e Kentish 2017), Salman Abedi aveva condotto alcuni viaggi all'estero, in Siria e in Iraq, ed era in contatto con una brigata dell'Isis in Libia, la "brigata Sabbar", dove si era recato pochi giorni prima della strage. Gli investigatori ritengono che abbia ricevuto in Libia l'addestramento per preparare l'esplosivo.

L'ultimo attentato di un lupo solitario senza addestramento è avvenuto a Parigi, il 13 maggio 2018, il cui nome è Khamzat Azimov, che ha ucciso una persona a colpi di coltello.

6. La terza categoria di attentati: le cellule autonome

Alla terza categoria, infine, appartengono gli attentati delle cellule autonome. Propongo di chiamarle in questo modo perché sono gruppi di jihadisti (cellule) che però non prendono ordini dai capi dell'Isis (autonome).

Finora, abbiamo avuto due soli esempi di attentati realizzati da cellule autonome. I tre terroristi che, il 3 giugno 2017, hanno realizzato l'attentato contro il ponte di Londra (London Bridge) e i terroristi che hanno realizzato gli attacchi a Barcellona e Cambrils tra il 17 e il 18 agosto 2017. Come abbiamo visto, le cellule che hanno colpito Parigi, il 13 novembre 2015, e Bruxelles, il 22 marzo 2016, erano legate all'Isis e, come tali, non possono essere classificate come autonome.



Siccome gli attentati pianificati dai capi dell'Isis sono i più devastanti, i Paesi occidentali, se proprio devono essere colpiti, devono sempre “sperare” che accada per mano di un lupo solitario o di una cellula autonoma perché, senza addestramento e risorse, tendono o causare un numero di vittime minore rispetto ai terroristi addestrati e sostenuti dall'Isis.

Se poniamo a confronto la devastazione realizzata dagli attentatori della strage di Parigi del 13 novembre 2015 con l'attentato di Barcellona del 17 agosto 2017, la differenza tra le capacità offensive di una cellula guidata dall'Isis e una cellula autonoma balza agli occhi rendendo più chiaro il mio discorso.

A Parigi, un commando di 9 jihadisti colpì la città in sei punti diversi e uccise 130 persone utilizzando granate, mitragliatori e cinture esplosive.

La cellula autonoma di Barcellona si componeva di 9 jihadisti originari del Marocco che però hanno causato 14 morti contro i 130 di Parigi¹. Il che significa che a Barcellona è entrata in azione una cellula composta dallo stesso numero di jihadisti della cellula di Parigi che però ha provocato soltanto un decimo dei morti ovvero 14 morti contro 130.

Di queste 14 vittime, 13 sono state uccise dall'attentatore che si è lanciato con un furgone sulla Rambla di Barcellona mentre soltanto un pedone è stato ucciso dai terroristi che si sono scatenati a Cambrils. Per mettere in luce l'incapacità operativa della cellula autonoma di Barcellona, mi soffermerò su tre fatti.

¹ Cinque jihadisti di Barcellona sono stati uccisi e quattro sono in carcere.



Il primo è rappresentato dall'errore dilettantistico commesso da tre militanti, tra cui il capo della cellula, l'imam marocchino Albdelbaki Es Satty, i quali hanno condotto l'esperimento finale con gli esplosivi nello stesso appartamento in cui avevano stipato le 120 bombole del gas con cui avrebbero voluto colpire la Sagrada Familia. Oltre a essere poco abili nell'uso degli esplosivi, sono stati anche incauti e sprovveduti. L'esperimento è andato male e l'intera palazzina di Alcanar, una località a 90 km a sud di Cambrils, è stata rasa al suolo. I terroristi si sono sventrati a un punto tale che non è stato possibile capire a quali corpi appartenessero le tre orecchie trovate sul pavimento (Santucci 2017). Non è un'immagine di efficienza, ma di deficienza.

Il secondo fatto, da cui emergono le scarse abilità professionali dei terroristi di Barcellona, è rappresentato dal fatto che le cinture esplosive che indossavano erano tutte finte, a differenza di quelle degli attentatori di Parigi che cinture erano tutte vere. Ciò significa che nessuno dei jihadisti di Barcellona aveva le conoscenze di base per preparare gli esplosivi. Significa che i capi dell'Isis non hanno inviato i propri artificieri a Barcellona per addestrare questi simpatizzanti sprovveduti, i quali, dal canto loro, non si sono recati in Libia o in Siria per essere addestrati.

Il terzo fatto, da cui ricavo che i terroristi di Barcellona non fossero inseriti in un tessuto terrorista di tipo professionale, è rappresentato da un altro errore grossolano.

Nell'attentato di Cambrils, i jihadisti utilizzano la stessa tecnica utilizzata a Barcellona, cioè lanciarsi con l'auto sulla folla. Il problema è che ben cinque jihadisti hanno l'idea di rinchiuersi in una macchina. Questo è un errore molto grave. La storia del terrorismo, grazie anche allo



studio della strage della scorta di Aldo Moro del 16 marzo 1978, dimostra che difendersi da un attacco armato, stipati all'interno di una vettura, è pressoché impossibile. I brigatisti rossi sparavano e gli agenti della scorta di Aldo Moro morivano senza riuscire a rispondere al fuoco. Quando i cinque terroristi si sono lanciati sui pedoni, un poliziotto è immediatamente accorso e ne ha uccisi quattro molto facilmente. Il quinto è stato ucciso mentre scappava. Ciò significa che un solo poliziotto spagnolo è riuscito a uccidere facilmente un intero gruppo di terroristi. Se i jihadisti di Cambrils avessero agito separatamente, avrebbero fatto più vittime e reso più difficile il lavoro della polizia.

In sintesi, la cellula di Ripoll, che ha poi colpito Barcellona, si era costituita in Spagna e, a causa delle risorse limitate, non ha potuto fare altro che colpire in Spagna. Non poteva prendere un aereo per New York, Londra o Parigi. Ha colpito dove ha potuto.

Quanto all'attentato contro il ponte di Londra del 3 giugno 2017, i tre terroristi sono riusciti a uccidere 8 pedoni. Alcune vittime sono state investite con un'automobile, altre sono state accoltellate. I tre terroristi erano incapaci nell'uso degli esplosivi, tant'è vero che, come i terroristi di Barcellona, anche le loro cinture esplosive erano finte. I tre terroristi sono stati abbattuti in un batter d'occhio dalla polizia che è intervenuta otto minuti dopo avere ricevuto la prima telefonata di allarme.

Per riassumere quanto detto finora, esistono tre tipi di attentati dell'Isis: gli attentati organizzati dai capi dell'Isis; quelli realizzati dai lupi solitari, suddivisi in addestrati e non addestrati, e quelli delle cellule autonome.



7. È questione di interpretazione

Dal momento che i capi dell'Isis sono uomini come tutti gli altri, anche il loro modo di porsi verso gli altri dipende dal modo in cui interpretano la realtà. Nella mente dei terroristi dell'Isis, i Paesi dell'Europa occidentale non sono tutti uguali e, di conseguenza, non tutti sono odiati allo stesso modo.

I vertici dell'Isis hanno sviluppato una gerarchia dell'odio che pone i Paesi europei su un podio a cinque scalini. I più odiati sono quelli che bombardano le roccaforti dell'Isis in Siria e in Iraq ovvero Francia, Inghilterra, Belgio, Olanda e Danimarca. Sul secondo gradino, ma in realtà a pari merito con i primi, si trovano gli Stati che inviano i propri soldati a ingaggiare il corpo a corpo con i militanti dello Stato Islamico ovvero Turchia e Iran. Sul terzo gradino siedono i Paesi che, come la Germania, mettono soldati, aerei e navi al servizio del governo francese. Sul quarto gradino ci sono quelli che si limitano a inviare i propri soldati a presidiare alcune strutture di pubblica utilità e ad addestrare i curdi al combattimento contro l'Isis. Sul quinto gradino, vi sono gli Stati europei che, pur facendo parte della coalizione anti-Isis, in realtà, non fanno niente.

L'Italia si trova al quarto posto perché non ha mai voluto avere un ruolo combattente. Ne consegue che è meno odiata dei Paesi europei impegnati nei bombardamenti.

L'Italia protegge la diga di Mosul e addestra i combattenti curdi, ma non ha mai sparato un solo proiettile contro i militanti dell'Isis. Secondo i dati del Ministero della Difesa, aggiornati al mese di ottobre 2017, l'Italia è impegnata in 36 missioni internazionali in 23 Paesi. Diamo uno sguardo alle missioni italiane in quelle aree in cui sono presenti organiz-



zazioni jihadiste ovvero Africa e Asia. Ecco i soldati italiani presenti in Africa:

- Libia: 285
- Somalia: 121
- Gibuti: 91
- Egitto: 80
- Eutm Mali: 8
- Operazione Atlanta in Corno d'Africa: 193²

Per quanto riguarda l'Africa, occorre aggiungere la missione italiana in Libia di cui ha parlato il ministro della Difesa Roberta Pinotti in un'intervista al *Corriere della Sera* del 13 luglio 2017. Anche in questo caso, i soldati italiani non sparano addosso ai jihadisti dell'Isis. Nelle parole della Pinotti, si limitano all'addestramento della Guardia costiera. Un'altra voce importante della missione libica è rappresentata dall'ospedale da campo a Misurata, difeso da 300 militari italiani. Diamo adesso uno sguardo ai soldati italiani presenti in Asia che, nella nostra tabella, include anche il Medio Oriente:

- Libano: 1124
- Afghanistan: 904
- Iraq e Kuwait: 1380

² L'operazione Atlanta è una missione dell'Unione Europea per il contrasto agli atti di pirateria marittima lungo le coste del Corno d'Africa e, quindi, Eritrea, Somalia e Gibuti. L'Etiopia, pur facendo parte del Corno d'Africa, non ha sbocchi al mare. L'operazione Atlanta sostiene le risoluzioni 1814, 1816, 1838 e 1846 adottate nel 2008 dal Consiglio di sicurezza dell'Onu.



- Turchia: 135
- Emirati Arabi Uniti: 128

Ebbene, in nessuno di questi paesi l'Italia ha mai elaborato un piano d'assalto contro i terroristi, nonostante le organizzazioni jihadiste siano presenti in concentrazioni massicce in Iraq, Afghanistan, Libia e Somalia.

Ricordo che, durante una riunione a Palazzo Chigi, sede del governo italiano, un mio collega tuonò: «Alessandro, la tua tesi è assurda! Per Dio se l'Italia è presente nelle missioni all'estero nei Paesi musulmani! Per Dio se è presente!». Il collega intendeva dire che l'Italia è impegnata nella lotta contro l'Isis in territorio straniero e che questo avrebbe reso la mia tesi priva di validità.

Certo, i soldati italiani sono presenti in Iraq, però non hanno mai aperto il fuoco contro i terroristi dell'Isis. Una cosa è sparare in faccia ai terroristi, altro è piantonare la diga di Mosul o insegnare ai peshmerga curdi come si tiene un fucile in mano.

8. I jihadisti sanno leggere

Per comprendere perché la Francia è più odiata dell'Italia, volgiamo lo sguardo alla presenza francese in Africa.

Il primo agosto 2014, la Francia ha avviato l'operazione Barkhane nella regione del Sahel africano che consiste di 300 soldati basati a N'Djamena, la capitale del Ciad. L'operazione è concordata con cinque Paesi africani e precisamente: Mauritania, Niger, Ciad, Burkina Faso e



Mali. Questi Paesi sono vittime degli attentati di al Qaeda e di Boko Haram, una potente organizzazione jihadista basata nel nord della Nigeria, ma che conduce attentati anche contro i Paesi che si sono coalizzati con il governo nigeriano.

A differenza dell'Italia, la Francia ammazza copiosamente i terroristi islamici che operano in Africa. Dal momento che i casi sono troppo numerosi, mi limito a citarne uno soltanto affinché le differenze tra l'impegno della Francia e dell'Italia nella lotta contro il terrorismo possano essere osservate chiaramente.

Il 15 gennaio 2016, un commando di al Qaeda nel Maghreb Islamico (AQIM) attaccò il ristorante "il Cappuccino" e l'hotel "Splendid" nel centro di Ouagadougou, capitale del Burkina Faso, dove tenne in ostaggio 176 turisti. Il *New York Times* iniziò a seguire gli sviluppi in diretta aggiornando continuamente il suo sito. Come sempre accade quando occorre assaltare un edificio pieno di ostaggi, le forze speciali si recarono immediatamente sul luogo e iniziarono a svolgere le attività che sono tipiche in queste situazioni. Mentre una squadra valuta le caratteristiche interne ed esterne dell'edificio attraverso una cartina planimetrica che descrive scale, corridoi, stanze, ascensori, porte d'ingresso e uscite d'emergenza, un'altra squadra cerca di capire se vi siano le condizioni per una trattativa e attende di ricevere informazioni sull'identità degli attentatori.

Questo tempo di attesa consente ai giornalisti e ai passanti di osservare ciò che accade davanti al luogo da assaltare. Quel giorno, a Ouagadougou, ben settanta uomini addestrati si ammassarono davanti all'hotel Splendid. Per avere un'idea di quanto sia grande il peso dei soldati francesi nella lotta frontale contro il terrorismo di al Qaeda, sarà utile sapere che 40 soldati erano del Burkina Faso e ben 30 della Francia.



Così come noi eravamo con il fiato sospeso in favore degli ostaggi e delle forze speciali, allo stesso modo, i capi di al Qaeda erano con il fiato sospeso in favore dei loro uomini. E siccome i capi delle organizzazioni terroristiche hanno occhi per vedere, proprio come noi, si accorgevano che i soldati francesi stavano per rovinare i loro piani. Il risultato è noto: le forze speciali francesi assaltarono l'hotel Splendid e uccisero quattro militanti di al Qaeda mentre due o forse tre assalitori, non siamo ancora certi del numero, riuscirono a scappare.

Siccome i governi si guardano bene dal diffondere notizie sul numero di soldati che intendono impiegare nell'imminenza di un assalto, i sociologi del terrorismo devono affidarsi ai testimoni che si trovano sul posto oppure ai resoconti dei giornalisti che si precipitano a osservare ciò che accade. Il *New York Times* diede la parola a una giornalista di Radio France Internationale, Olympia de Maismont, grazie alla quale sappiamo ciò che accadde davanti all'hotel.

Traduco testualmente le parole di questa testimone oculare che ci consentono di sapere ciò che i soldati francesi fecero in quei minuti. È inutile precisare che simili informazioni giungevano anche ai capi dell'Isis e di al Qaeda: «Sono a circa 50 metri dall'hotel. Vedo i soldati francesi e quelli del Burkina Faso che si preparano per l'assalto. C'è davvero una concentrazione di truppe. Vediamo che ne stanno arrivando sempre di più, e che stanno studiando delle planimetrie, che ritengo fossero le planimetrie dell'hotel» (Callimachi 2016).

Dobbiamo essere grati ad articoli come questo, scritto da Rukmini Callimachi, una inviata del *New York Times*, premio Aurora 2016 per l'integrità nel giornalismo. Tuttavia, dobbiamo essere consapevoli che



anche i jihadisti leggono e che, pertanto, vengono a sapere che i soldati francesi uccidono i loro compagni nei Paesi africani.

9. La spiegazione weberiana

Per avere una visione più ampia delle cause profonde dell'odio jihadista contro la Francia, occorre un'ultima informazione, che è la più importante di tutte. Per poterla acquisire dobbiamo però spogliarci dell'idea dominante, secondo cui i terroristi dell'Isis conducono gli attentati contro la Francia perché odiano le libertà francesi. Questa è la versione ufficiale di tutti i capi di Stato, ma è una versione dei fatti falsa.

Viene utilizzata per quattro ragioni.

1) I capi di Stato non sanno di che cosa stanno parlando perché, nella quasi totalità dei casi, non conoscono il terrorismo.

2) Rappresenta la versione migliore per non rivelare ciò che le forze speciali fanno contro i jihadisti all'estero giacché i capi di Stato non vogliono che i cittadini si intromettano nella politica estera dei loro governi che è una cosa molto complessa e che, quasi sempre, viene decisa in una stanza senza microfoni né telecamere.

3) La vera ragione per cui i terroristi dell'Isis ci attaccano non può essere rivelata perché indebolirebbe la nostra lotta sotto il profilo etico. Una cosa è dire che i terroristi ci uccidono perché sono pazzi; altro è dire che ci uccidono perché noi uccidiamo loro. Se i capi di Stato dicono che i terroristi ci uccidono perché sono pazzi, non esiste alternativa alla lotta per lo sterminio dei terroristi. Se, invece, dicono che i terroristi ci uccidono perché noi uccidiamo loro, i capi di Stato creano un'alternativa alla lotta contro il terrori-



simo che è quella di smettere di uccidere i terroristi affinché loro la smettano di uccidere noi, ma, come abbiamo visto, i governi non vogliono che i cittadini conoscano le vere forze che muovono la politica internazionale perché non vogliono che mettano bocca nelle loro decisioni in politica estera.

4) La quarta ragione per cui prevale la versione ufficiale dei capi di Stato è che consente di raccogliere una grande solidarietà da parte dei cittadini, i quali, credendo di essere attaccati dall'Isis perché conducono una vita libera, sono più inclini a sostenere un'offensiva militare contro le postazioni jihadiste all'estero. Come abbiamo visto, i capi dell'Isis non sono minimamente interessati a distruggere la società francese; vogliono che i francesi non distruggano la loro.

In sintesi, esistono due spiegazioni del perché l'Isis attacchi le città occidentali. La prima è falsa e si riassume come segue: "I terroristi dell'Isis ci odiano perché noi siamo liberi". La seconda spiegazione, che chiamo "spiegazione weberiana", si basa sul principio introdotto da Max Weber, e poi ripreso da Clifford Geertz e Raymond Boudon, secondo cui, per comprendere le azioni sociali di un individuo, dobbiamo assumere il suo punto di vista, sforzandoci di entrare nella sua mente per vedere il mondo con i suoi occhi.

La spiegazione weberiana, che ho fondato sull'analisi di tutti gli attentati e di tutte le rivendicazioni dell'Isis contro le città occidentali, suona come segue:

Noi musulmani dell'Isis vorremmo essere liberi di scontrarci con i musulmani moderati. Il problema è che, tutte le volte che siamo in vantaggio, voi occidentali accorrete in difesa dei musulmani moderati e ci costringete ad arretrare. Questa è la ragione per cui vi attacchiamo.



Ecco perché i capi dell'Isis e di al Qaeda odiano così tanto la Francia e così poco l'Italia. Lo stesso discorso si applica all'Inghilterra e agli Stati Uniti che sono molto impegnati nella lotta frontale contro il terrorismo islamico.

10. I terroristi sono come noi

Continuiamo a concentrarci su un solo Paese, in modo da poter approfondire più facilmente il nostro discorso, e torniamo alle cause dell'odio contro la Francia fornendo alcune informazioni fondamentali sulla dinamica delle conquiste jihadiste in Africa.

La prima informazione è che i jihadisti africani sono poverissimi e molto deboli. Hanno pochi soldi e poche armi. Eppure, sognano ardentemente di abbattere i governi moderati e sottomettere le società africane alla legge islamica, la Sharia, e liberare l'Africa dalla presenza fisica e culturale dell'Occidente. Non a caso, Boko Haram significa "l'educazione occidentale è proibita".

Il fatto che i jihadisti siano così deboli e poveri impedisce loro di conquistare lo Stato attraverso un attacco frontale. I casi di Iraq, Siria, Libia e Yemen, dove l'ascesa di Isis e al Qaeda è avvenuta dopo che lo Stato era crollato e non prima, chiariscono che i jihadisti devono sempre confidare che lo Stato centrale si indebolisca o crolli, in modo che il suo esercito, essendo alla sbando, senza guida e senza stipendi, non possa contrapporsi adeguatamente all'offensiva jihadista.

Nei Paesi in cui lo Stato è saldo, i jihadisti possono realizzare attentati, ma non possono conquistare intere porzioni di territorio e sottomet-



terle al loro dominio. A San Pietroburgo, i terroristi dell'Isis possono fare esplodere una bomba in una metro, come hanno fatto il 3 aprile 2017, ma non possono fare niente più di questo. L'attentatore di San Pietroburgo, un uzbeko di 22 anni di nome Akbarzhon Jalilov, è morto insieme con 16 civili, ma Putin è rimasto al suo posto e i terroristi al loro, ovvero in carcere o sotto terra.

Per citare un altro esempio, l'Egitto è un paese pieno di simpatizzanti dell'Isis, ma, siccome è governato da al Sisi, un generale dell'esercito che ha ottime relazioni diplomatiche con i Paesi più potenti del mondo tra cui Russia, Francia, Arabia Saudita e Stati Uniti, i terroristi egiziani, anziché conquistare territori, vengono uccisi. Comprendere il perché è molto semplice: l'Egitto dispone di carri armati, portaerei, elicotteri, aerei da combattimento, un esercito di migliaia di soldati e un capo di Stato forte. I terroristi dell'Isis, invece, devono fare una gran fatica persino per costruire una cintura esplosiva o per procurarsi un mitragliatore.

Date simili premesse, è un fatto straordinario che i jihadisti riescano a occupare una porzione di territorio. Quando accade, grazie a una serie di circostanze rare quanto favorevoli, sono sopraffatti da un grande entusiasmo poiché possono finalmente realizzare il loro sogno di vivere sotto la Sharia. I jihadisti non fanno in tempo a esultare che arrivano i francesi o gli americani a riversare centinaia di bombe sulle loro teste esultanti.

Come appare evidente, ciò che i terroristi pensano e fanno non è affatto difficile da comprendere. I loro processi di pensiero sono identici a quelli di tutti gli uomini. Si tratta di processi psicologici molto elementari che si possono riassumere in tre formule.



*«Se mi bombardi, e distruggi quello che ho costruito, ti odio»
«Se mi bombardi, e uccidi i miei compagni, ti odio»
«Se mi bombardi, e fai fallire il mio assalto all'hotel, ti odio»*

Ecco, l'Italia non fa niente di ciò che fa la Francia. Non bombarda i territori dominati dai jihadisti; non uccide i terroristi islamici e non partecipa agli assalti contro gli hotel sequestrati dai gruppi di al Qaeda. La conseguenza è semplice: i capi dell'Isis preferiscono investire le loro risorse per realizzare attentati contro la Francia piuttosto che contro l'Italia. Resta però il problema dei lupi solitari e delle cellule autonome, da cui l'Italia potrebbe essere colpita.

11. Conclusioni

La tesi, presentata in quest'articolo, è che i capi dell'Isis organizzano attentati terroristici soltanto contro i Paesi da cui sono attaccati. La variabile fondamentale, per comprendere come mai l'Italia non abbia mai subito un attentato pianificato, coordinato e finanziato dai capi dell'Isis, è politica e non religiosa. Per comprendere il senso di questa tesi, occorre sapere che gli attentati dell'Isis si dividono in tre categorie: gli attentati pianificati dai capi dell'Isis; gli attentati delle cellule autonome e gli attentati dei lupi solitari, suddivisi in lupi solitari addestrati e non addestrati.

In base al principio della falsificabilità di Karl Popper, la tesi presentata in quest'articolo sarà smentita se i capi dell'Isis pianificheranno, coordineranno e finanzieranno un attentato in Italia, come quello del 13



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VIII, n. 3, 2018

data di pubblicazione: 25 giugno 2019

Osservatorio sociale

novembre 2015 a Parigi, nel caso in cui l'Italia continuasse a non uccidere i militanti dell'Isis. Ma non sarà smentita se l'Italia subisse un attentato per mano di una cellula autonoma o di un lupo solitario perché questo tipo di attentati non vengono pianificati dai capi dell'Isis e, pertanto, sotto il profilo metodologico, non possono essere utilizzati per ricostruire i loro processi di pensiero.



Bibliografia

Anderson, B. (1986) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso.

Battistini, F. (2017), *L'ex moglie del killer di Marsiglia: l'Isis? Ahmed pensava a alcool e droga*, in *Corriere della Sera*, 7 ottobre.

Beaumont, P. (2016) *Mohamed Lahouaiej-Bouhlel: who was the Bastille Day truck attacker?*, in *The Guardian*, July 15, 2016.

Callimachi, R. (2016), *Attack at hotel in Burkina Faso's Capital*, in *The New York Times*, January 15th.

Chan, S. (2017), *Suspect in Stockholm Attack Was an ISIS Recruit, Uzbek Official Says*, in *The New York Times*, April 14th.

Dearden, L. (2015), *Syria air strikes: German cabinet supports proposals to send 1,200 troops, planes and ship to support ISIS mission*, in *The Independent*, December 1st.

Dearden, L. e B. Kentish (2017), *Salman Abedi 'travelled to Syria and Libya' before carrying out Manchester attack*, in *The Independent*, May 24th.

Drenna, J. (2014), *Who has contributed what in the coalition against the Islamic State?*, in *Foreign Policy*, November 12, 2014.

Konnolly, K. (2015), *Germany joins anti-Isis military campaign*, in *The Guardian*, December 4th.

Orsini, A. (2016), *La radicalisation des terroristes de vocation*, in *Commentaire*, 156 (4), pp. 783-790.

Reuters Staff (2017), *Uzbekistan says told West that Stockholm attack suspect was Isis recruit*, in *Reuters*, April 14th.

Sageman, M. (2004), *Understanding Terror Networks*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.



Sageman, M. (2008), *Leaderless Jihad : terror networks in the twenty-first century*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Santucci, G. (2017), *Volevano lanciare un tir contro la Sagrada Familia*, in *Corriere della Sera*, 20 agosto.

Smale, A. (2015), *Germany Parliament votes to send military assistance to fight Isis*, in *The New York Times*, December 4th.

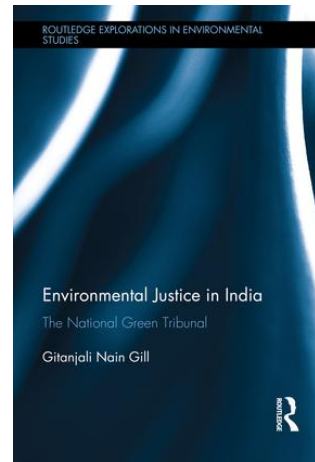
Ward, V. (2017), *Buckingham Palace: Terror suspect headed for Windsor Castle but found himself at pub of the same name*, in *The Independent*, August 31.





Il contributo dell'opera di Gitanjali Nain Gill, *Environmental Justice in India: The National Green Tribunal*, al dibattito sul ruolo dei "green judges" *

Il sistema giuridico indiano, con la sua complessità e le sue istituzioni originali, ha spesso offerto elementi di analisi e spunti di grande rilievo per il diritto comparato. È questo il caso del *National Green Tribunal of India* (NGT), giurisdizione specializzata in materia di ambiente, istituita nel 2010 e analizzata di recente in un denso volume da Gitanjali Nain Gill, *Professor in Law* presso la *Northumbria University* di Newcastle. L'indagine della Gill dimostra come questo "giudice verde" abbia in pochi anni raggiunto un ruolo di rilievo nel panorama giurisdizionale



* Recensione a Gitanjali Nain Gill, *Environmental Justice in India: The National Green Tribunal*, Routledge, 2017, pp. 264.



indiano, ampliando con successo il suo ruolo, mediante un approccio improntato alla flessibilità procedurale e alla trasparenza dei giudizi. In effetti, in relazione alla rivendicazione di *social justice* e, nella materia in esame, di *environmental justice*, l'analisi empirica della fattispecie svolta da un organo giurisdizionale dotato di competenze specifiche consente di riequilibrare il processo a favore delle vittime dei danni ambientali. In questo modo, l'approccio "redistributivo" all'*environmental justice* dedotto dal dibattito statunitense degli anni '80 viene ulteriormente approfondito, collegando agli strumenti giuridici per la tutela in sede giudiziaria interessi socio-politici riguardanti la conservazione dell'ambiente; rafforzando, così, la prospettiva secondo la quale il rapporto fra uomo e natura diventa un punto nodale dell'intero ordinamento costituzionale.

In questo quadro, la tutela giurisdizionale dell'ambiente assume, come ricorda Domenico Amirante (*Diritto ambientale e Costituzione*, 2000), un ruolo centrale, tramite la *recondutio ad unum* dei giudici in materia ambientale, che risulta essere funzionale al coordinamento delle legislazioni ordinarie o esecutive di norme costituzionali di fronte alle azioni dei governi, spesso contraddittorie o contrastanti fra loro.

Il libro della Gill si inserisce perfettamente nel sopraccennato dibattito con un contributo estremamente importante per la letteratura comparata sulla giustizia ambientale, sulle *courts* e i *tribunals* ambientali specializzati (*Environmental Courts and Tribunals* - ECT), attraverso un'attenta analisi capace di bilanciare le esigenze descrittive di una istituzione del tutto nuova con analisi approfondite dello sviluppo e del significato del primo "giudice verde" nell'Unione Indiana, tramite lo studio della genesi, l'operatività e l'efficacia dell'impatto giurisdizionale/giurisprudenziale.



Uno degli obiettivi raggiunti da quest'opera è sicuramente quello di arricchire il dibattito su una questione centrale, ma a lungo trascurata dalla ricerca giuridica: il ruolo della giustizia ambientale nel contesto nazionale, le sue ripercussioni sulla dottrina comparatistica e la sua funzione nell'insieme delle *governances* ambientali.

Innanzitutto, nella promozione della sostenibilità, l'importanza dell'accesso alla giustizia in materia ambientale mostra come gli stessi ECT stiano cambiando radicalmente il modo in cui le controversie ambientali vengono risolte. Gill usa la sua conoscenza dettagliata di uno dei più recenti e avanzati ECT per mostrare come questi organismi specializzati possano ampliare l'accesso alla giustizia ambientale, rafforzandola, estendendola, nonché stimolando il coinvolgimento di scienziati e altri esperti tecnici non giuridici come decisori essenziali. La legislazione istitutiva del *National Green Tribunal (NGT Act)* conferisce ad esso giurisdizione su tutte le leggi e le cause ambientali e naturali, con possibile revisione solo da parte della Corte Suprema. La flessibilità processuale garantisce una rapida soluzione alle questioni relative alla tutela ambientale, in un grande numero di *cases*, dalla protezione dell'ambiente e dalla conservazione delle foreste, nonché di altre risorse naturali, fino all'applicazione di diritti concernenti l'ambiente e alla concessione di risarcimenti per questioni ad esso connesse o accessorie. L'attività giurisdizionale è svolta da membri sia strettamente giudiziari, sia esperti di materie scientifiche, con il preciso compito di riflettere la natura multidisciplinare della casistica ambientale.

I membri del NGT sono sia giudici togati, che esperti tecnici e personalità del mondo scientifico, delle scienze fisiche e naturali, dell'ingegneria o delle scienze tecnologiche, con almeno quindici anni di



esperienza e con almeno cinque anni di pratica specifica in materia ambientale. In tal modo si pongono le basi per un nuovo dialogo tra diritto e scienza, a beneficio di entrambe le discipline. La stessa scienza si rapporta, così, alle questioni sociali come prodotto dialettico, capace di inserirsi nella sintesi sociale, economica, materiale e a connettere al reale tessuto sociale gli obiettivi di sviluppo. Così, anche il carattere oggettivo della scienza perde centralità dal rafforzamento di questa declinazione del diritto ambientale. In questo modo la connessione tra scienza e interpretazioni giuridiche della realtà sociale contribuisce alla creazione di un diritto ecologico e allo stesso tempo di una scienza orientata al progresso sociale. Nella trasformazione della concezione del binomio scienza-diritto, tramite il dialogo riguardo al caso concreto in un contesto giurisdizionale, si colloca quindi l'elaborazione di principi giuridici ecologicamente orientati che siano capaci anche di evidenziare i limiti dell'“oggettività” della scienza.

L'autrice ha svolto un'intensa attività sul campo, entrando in contatto con numerosi giudici, esperti, personale e avvocati presso il NGT. Scorrendo il volume si può così apprendere che i giudici e gli esperti di questa giurisdizione si recano spesso sui luoghi delle controversie e fanno ispezioni, formulando sul campo analisi e raccomandazioni. Piuttosto che decidere casi semplicemente su un precedente legale, il NGT può organizzare commissioni d'inchiesta e gruppi di partecipazione di altri esperti, leader politici, gruppi di difesa e parti lese per trovare soluzioni praticabili.

Lo stesso *locus standi* per presentare un ricorso al NGT non richiede che le persone lese mostrino alcun interesse personale o lesione evidente, ma semplicemente che rientri nel loro interesse la protezione dell'am-



biente. Sotto il profilo procedurale, il NGT utilizza, infatti, una vasta gamma di tecniche proattive di raccolta delle informazioni e tende ad instaurare un clima favorevole per le parti che cercano di far avanzare gli interessi ambientali, scoraggiando allo stesso tempo contenziosi da parte di coloro che utilizzano il procedimento giudiziario per motivi impropri.

Da questo punto di vista la struttura del libro risulta di particolare interesse, evidenziando l'importanza di questa esperienza all'interno del variegato universo delle giurisdizioni ambientali. Vengono quindi descritti ed analizzati molti casi giurisprudenziali, garantendo nel complesso al lavoro un alto valore scientifico che va oltre la mera analisi empirica.

Nel capitolo 1, *Environmental Justice: A Global Perspective*, l'autrice consolida tali premesse logiche, partendo dalla necessità di giustizia ambientale all'interno di un processo giudiziario equo, fondato sull'accesso pubblico alla giustizia e ragionando sull'importanza degli ECT e della loro utilità in relazione al sistema giudiziario in generale. La tutela dell'ambiente ha assunto oggi rilevanza internazionale e globale, tuttavia i soggetti regionali e i singoli stati ne rimangono i principali protagonisti. Proprio il capitolo di apertura evidenzia quest'assunto, esaminando gli impegni internazionali che vincolano gli stati nazionali accanto al riconoscimento del ruolo essenziale di un sistema giudiziario capace di garantire il diritto ambientale in maniera diretta. L'accesso alla giustizia è un pilastro fondamentale per la protezione dell'ambiente e sono necessarie strutture giudiziarie adeguate per fornire tale protezione.

Il Capitolo 2, *Genesis and establishment of the National Green Tribunal*, ripercorre la storia, la crescita e i benefici della *Public Interest Litigation*



(PIL) in India, e di come essa abbia portato alla creazione del NGT. Inoltre, in India, il potere giudiziario ha svolto un ruolo cruciale nell'applicazione della protezione ambientale, grazie alla centralità della Corte Suprema nella fondazione e nel consolidamento del diritto ambientale, a partire proprio dal principio precauzionale richiamato sin dagli anni '90. L'autrice mette quindi in luce il contesto di disuguaglianza sistemica indiano, dove l'apparato giudiziario assume nel breve periodo un'importanza fondamentale. I poteri di controllo suddivisi nella tripartizione data dal rapporto tra Parlamento, Governo e Magistratura, e il relativo bilanciamento, che rappresentano capisaldi del costituzionalismo occidentale, lasciato in eredità all'India dopo l'indipendenza del 1947, secondo l'autrice continuano ad ottenere successi limitati, in quanto non declinati in base al contesto storico.

L'inadempienza delle autorità governative che si è manifestata nel momento di assolvere i loro obblighi costituzionali, insieme a una discreta inefficienza del settore pubblico e al relativo tasso di corruzione, ha spinto la magistratura indiana, in particolare la Corte Suprema, ad ergersi a protettrice degli interessi delle classi svantaggiate in questioni di interesse pubblico, spingendo le interpretazioni ai limiti della legge. La disuguaglianza sociale ed economica colpisce milioni di persone in India e per questi motivi la magistratura ha adottato un ruolo proattivo nel fornire riparazione attraverso il processo innovativo della *Public Interest Litigation* (PIL) o, come definita da Baxi, *Social Action Litigation*.

La PIL nell'esperienza indiana è un tipo di azione processuale che consente di adire le giurisdizioni superiori, la Corte Suprema federale e le *High Courts* statali, in caso di violazione di diritti fondamentali, scardinando le rigide regole del *locus standi* ereditate dalla *common law* an-



glo-americana. Oggi, infatti, l'azione maggiormente utilizzata in materia ambientale è probabilmente la PIL. Tuttavia, un crescente aumento di domanda legato all'altrettanto crescente limite di possibilità di valutazione, in tempi brevi, delle prove scientifiche in controversie ambientali eccessivamente complesse, ha ulteriormente limitato la capacità dei tribunali di prendere decisioni ambientali appropriate e in un arco di tempo ragionevole.

Il Capitolo 3, *The National Green Tribunal Act 2010: Interpretation and Application*, presenta un'analisi approfondita del NGT Act e di come questi ampi poteri vengono progressivamente gestiti e attuati dal Tribunale attraverso le questioni affrontate *case by case*. Non tutto risulta scorrevole nella giurisprudenza del NGT, osserva la Gill, portando anche l'esempio di alcune complesse ordinanze del tribunale sull'inquinamento atmosferico di varie città o sui rifiuti solidi urbani. La giurisdizione e i poteri del NGT, espressamente previsti o impliciti, sono sicuramente vasti ed esso ha addirittura ampliato il suo ambito giurisdizionale attraverso motivazioni espansive e giudizi innovativi. Ciò ha avuto implicazioni sociali ed economiche di enorme importanza. Una caratteristica del NGT è data dalla sua capacità di accelerare la procedura per decidere i casi entro sei mesi dal ricorso o dall'eventuale appello. Ciononostante, con un carico di lavoro in rapido aumento e il ritardo insorto negli ultimi anni potrebbero concretizzare un problema da non sottovalutare, in particolar modo a seguito della stabilizzazione del ruolo del NGT nel tessuto costituzionale indiano. Fra i principali problemi vanno rilevati l'aumento del numero di casi introdotti ogni anno, la disponibilità di risorse per i diversi *benches*; la rotazione costante e il trasferimento dei giudici, nonché l'atteggiamento spesso indifferente delle autorità governative nel ri-



spondere in tempi rapidi. D'altro canto, la crescente consapevolezza del processo decisionale ambientale ed ecologico del NGT sta promuovendo un cambiamento comportamentale della società nei confronti dell'ambiente e delle relative sfide che non può non essere sottolineato positivamente. L'approccio espansionista del NGT ed il rigore delle sue procedure fanno sì che l'analisi ambientale sia oggi considerata prioritaria anche nella formulazione e nella attuazione delle politiche governative.

Il capitolo 4, *National Green Tribunal: Normative Principles*, è una rassegna dei trattati e dei principi internazionali che rientrano nell'attività della giurisprudenza del NGT sin dalla sua nascita. Assume qui rilevanza il bilanciamento della protezione ambientale con lo sviluppo economico, compito tanto necessario quanto estremamente arduo. Il capitolo esamina i trattati e gli obblighi internazionali relativi all'ambiente che sono stati ratificati dall'Unione Indiana, in particolare i principi generali su cui si fonda la giurisprudenza ambientale, come il principio precauzionale, il principio "chi inquina paga" e i principi relativi allo sviluppo sostenibile. Tuttavia, da un'attenta lettura emerge come spesso tali principi siano mal interpretati, veicolati da strutture politiche non sempre in grado di bilanciare le decisioni concernenti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile con il principio di prossimità, in termini di sfide politiche e interpretazione giuridica. Questo è evidente se si esaminano i punti di forza, le debolezze e l'efficacia in termini di protezione ambientale.

Il capitolo 5, *National Green Tribunal: science and law*, si aggiunge ad altri importanti studi sull'utilizzo della conoscenza scientifica a livello istituzionale. Nell'illustrazione del *theoretical framework*, l'autrice richiama la teoria, sviluppata da Hass, delle *epistemic communities*, composte da intellettuali che operano come esperti e, in particolare, quella di Schrefler,



che spiega come l'utilizzo della conoscenza (*knowledge utilisation*), attraverso il coinvolgimento di esperti scientifici "interattivi", aumenti la qualità della produzione giurisprudenziale, rafforzando la struttura istituzionale in un determinato ordinamento giuridico. Offrendo conoscenze in materia di risorse ecologiche, tecnologiche e scientifiche, gli esperti del NGT formulano indirizzi o assistono gli Stati Membri dell'Unione nell'attuazione di queste politiche, adottando quindi un efficace approccio per la risoluzione dei problemi. La legittimità non include solo il processo decisionale che sfocia nel classico binomio "responsabilità-trasparenza" della procedura, ma si riferisce anche al processo attraverso il quale "l'ambiente e l'interesse pubblico" spesso si scontrano con l'"interesse per lo sviluppo economico".

L'uso di procedure investigative e consultive delle parti interessate promuove la partecipazione attiva per risolvere le controversie ambientali. La presenza di esperti scientifici del NGT e l'uso delle loro conoscenze all'interno di un *forum* controllato a livello giudiziario, sicuramente incentivano la responsabilizzazione degli attori coinvolti nelle tematiche ambientali. Gruppi eterogenei di agenti, come autorità governative e locali, società private e multinazionali, vengono esplicitamente accusati nel caso in cui possano causare danno al benessere umano e all'ecosistema, direttamente o indirettamente. Questo capitolo mette in luce un'interessante prospettiva sull'utilizzo delle conoscenze scientifiche da parte del NGT e il ruolo innovativo dei suoi "scienziati" nella loro capacità di guidare e legittimare le decisioni del Tribunale e, indirettamente, orientare verso buone pratiche politiche per fini sociali non solo funzionari governativi, ma anche il progresso scientifico.



Il capitolo 6, *National Green Tribunal: Judgments and Analysis*, presenta l'affascinante analisi dell'autrice su oltre mille casi, dal 2011 al settembre 2015, riportando soggetti e temi delle controversie, nonché dimostrando l'aumento regolare del carico di lavoro della Corte. I risultati rivelano lo schema operativo di gruppi che hanno un interesse "pubblico" all'azione giudiziaria, intrapresa costantemente contro potenti autorità di regolamentazione nazionali, statali e locali per la loro non conformità a leggi o principi costituzionali.

In particolare, il *Bench* principale di Delhi e il *Bench* di Chennai mostrano una crescita straordinaria, che ha portato, infatti, alla rispettiva istituzione di un secondo *Bench*. La rapida crescita del carico di lavoro complessivo, d'altra parte, non trova ora però un riscontro né sulla semplificazione della creazione di nuovi *benches*, né sulla nomina di giudici aggiuntivi come previsto dal *NGT Act*. Senza tale espansione si palesa lo spettro dell'ostruzionismo, un potenziale pericolo per la necessaria esigenza di velocità ed efficienza del NGT.

I ricorrenti più attivi e di successo sono le Organizzazioni Non Governative (ONG), gli attivisti sociali e i cittadini che portano avanti interessi legati alla tutela dei beni pubblici e comuni (47,2% dei casi). Il ruolo della PIL ha incentivato questo gruppo di attori, oramai corpo attivo con esperienza di ricorsi e un bagaglio di successi in tutti i *benches* del NGT. Inoltre, ricorrenti indigenti o analfabeti hanno anche la possibilità di parlare nella loro lingua per proporre le loro questioni e le esperienze personali o collettive. Ciò stimola l'instaurazione di contenziosi a favore di comunità che tradizionalmente hanno un limitato, se non addirittura inesistente, accesso alla giustizia. I dati suggeriscono una evidente difficoltà da parte delle autorità di regolamentazione nel rispettare i loro do-



veri di protezione ambientale e, in generale, le grandi responsabilità sociali anche indirette in materia ambientale. Ad esempio, il *Ministry of Environment, Forest and Climate Change* (MoEF) è stato imputato in 284 casi, di cui 203 (il 71,5%) sono stati instaurati da ONG, attivisti sociali e cittadini. Inoltre, il governo centrale è stato imputato in 341 casi, di cui 135 (il 39,6%) anche qui portati avanti dagli stessi gruppi. Questo risultato mostra uno schema di ricorrenti che intraprendono azioni regolari contro le autorità governative, amministrative, legislative e di regolamentazione, spesso per la non conformità alle garanzie procedurali o per fenomeni di *maladministration*. In sostanza, i dati dimostrano che il NGT ha raggiunto, partendo da un carico di lavoro minimo, una dimensione significativa e mantiene aspettative di ulteriore crescita. Il *locus standi* del NGT ha inoltre incentivato l'accesso al Tribunale per lo sviluppo di interessi diffusi e meta-individuali.

Il capitolo conclusivo, *The National Green Tribunal's journey: Challenges and Success*, evidenzia i problemi che il NGT deve affrontare, proprio a seguito del cambiamento del «panorama giurisprudenziale ambientale» nell'Unione Indiana. Non senza difficoltà, questo Tribunale Verde ha sviluppato politiche ambientali ad ampio raggio e messo in luce gravi carenze amministrative, cosicché la sua credibilità pubblica è diffusa e i risultati delle sue decisioni continuano a crescere e a rafforzarsi.

La forma istituzionale del NGT legittima e stimola la *governance* ambientale sostenibile all'adozione di pratiche riflessive e ragionate. Attraverso l'applicazione di conoscenze ecologiche, tecnologiche e scientifiche (oltre che giuridiche), i giudici e gli esperti del NGT formulano indirettamente politiche e controllano con occhio vigile l'azione legislativa ed esecutiva. Il potere giudiziario, valutando così l'operatività, l'applicabilità e



la coerenza anche dell'impianto legislativo in un determinato momento storico, diventa garante della legittimità, ormai inclusiva non solo del processo decisionale (responsabilità e trasparenza), ma anche del processo attraverso il quale l'ambiente, in contrapposizione agli interessi concernenti lo sviluppo economico legato al profitto, assume un'influenza determinante. Gli esperti tecnici e giuridici del NGT realizzano un controllo incentrato sulla responsabilità, in base al quale un gruppo eterogeneo di agenti, come autorità governative e locali, società e multinazionali, vengono dissuasi dal minare il benessere umano e gli ecosistemi. Il NGT sta assumendo un ruolo di sempre maggior rilievo nel cambiamento del panorama giurisprudenziale in India, e funge da esempio nel mondo. Originariamente, ha attratto i ricorrenti a causa della sua velocità decisionale. Oggi, oltre ad animare un nuovo dibattito tra scienza e diritto, permette di espandere la comprensione delle stesse questioni ambientali. La conoscenza scientifica è diventata in tal modo parte dell'analisi che produce decisioni giuridicamente vincolanti.

Gitanjali Nail Gill mette in evidenza come il NGT svolga una fondamentale opera di razionalizzazione del contenzioso ambientale, sia sotto il profilo istituzionale che sotto quello giurisdizionale, in particolare tramite i suoi rapporti con la *Supreme Court*, alleggerendone il carico di lavoro in maniera evidente a vantaggio dei cittadini interessati da problematiche ambientali. Allo stesso tempo, almeno in teoria, il NGT ha tutte le carte in regola per bilanciare, nell'analisi delle questioni ambientali, la competenza tecnica con quella giuridica nel dialogo tra giudici ed esperti, garantendo comunque una tendenziale rapidità dei giudizi. Anche se nell'analisi di Gill si intravede un forte legame con la specificità della storia indiana (in particolare con riferimento alla *social action litiga-*



tion) il successo e l'evoluzione del NGT consolidano le basi concettuali per stimolare processi di riforma emulativi di tale esperienza. Va però precisato che la diffusione di giudici verdi in esperienze giurisdizionali diverse dall'ambito in cui queste istituzioni hanno trovato la loro prima convinta applicazione (essenzialmente in paesi del *Global South*) rivela, però, ancora molti oppositori sia in dottrina che nelle sedi politico-parlamentari.

In conclusione, questo libro fornisce ai lettori una comprensione unica inerente al NGT e getta le basi per informare non solo la dottrina, ma anche i politici e gli studiosi della materia *tout court*, in merito all'accesso alla giustizia e all'impatto degli studi scientifici all'interno dei procedimenti giurisdizionali, grazie ad un organismo una struttura capace di affrontare i numerosi aspetti in cui si articola il diritto ambientale con competenze specifiche. Si pensi, come ricorda D. Amirante in "Giustizia ambientale e *green judges* nel diritto comparato: il caso del *National Green Tribunal of India*" (in *DPCE online*, 2018), come il NGT intervenga non solo in merito a grandi progetti infrastrutturali o industriali che producono effetti negativi sull'ambiente, ma anche in relazione a questioni particolarmente rilevanti circa i rapporti tra scienza e ambiente, nonché tra ambiente e costumi religiosi e locali.

Amilcare D'Andrea

(Dottorando in Diritto comparato e processi di integrazione presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"; Laurea magistrale in Giurisprudenza e in Scienze politiche presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II")



Alessandro Sterpa, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 179

È ben noto come il concetto di «sicurezza» richiami etimologicamente la mancanza di preoccupazioni (*sine cura*), tra le quali la paura è certamente l'estrinsecazione più umanamente comprensibile e vissuta, pur nella sua immaterialità. È facile, anche per il costituzionalista, adottare un approccio "topico", esaminando le singole risposte dell'ordinamento alle emergenze e alle esigenze a queste legate; meno immediato nei tempi che corrono, ma forse ancor più necessario (proprio per quegli stessi tempi, che lasciano poco spazio alla riflessione e all'approfondimento), è riflettere a più ampio raggio, leggendo la sicurezza come condizione e strumento per consentire la realizzazione soggettiva di ciascun individuo.

È quanto cerca di fare Alessandro Sterpa, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi della Tuscia, nella sua monografia *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della*





sicurezza (da poco uscita per i tipi di Editoriale Scientifica). In queste pagine, l'autore compie innanzitutto uno sforzo d'identificazione – più ancora che di definizione – della sicurezza, proponendosi di andare oltre le due concezioni già note della *safety* (più ampia) e della *security* (più ristretta): egli, in ogni caso, propende maggiormente per quest'ultima¹, volendo riconoscere uno spazio adeguato all'autodeterminazione e all'autonomia dell'individuo (che di certo hanno come presupposto la mancanza di preoccupazioni per sé e per i propri beni, ma non potrebbero esprimersi a dovere in presenza di uno Stato che dovesse prendersi cura di ogni aspetto della vita dei singoli²). Allo stesso tempo, la sicurezza è riconosciuta come «contenitore vuoto», tendente a un ordine (costituito o costituendo), il cui contenuto è però determinato, come la sua "ampiezza", dalle scelte politiche: si tratta pur sempre di un concetto da costruire in negativo, una volta identificato appunto il rischio da respingere o limitare.

In particolare, Sterpa identifica la sicurezza nella protezione di ciascun individuo dai rischi (e dalle minacce) alla sua incolumità psicofisica, attraverso il contrasto alle azioni foriere di rischi o – indirettamente – mediante la difesa dell'intero ordinamento; in questo, lo sguardo del

¹ Escludendo dunque concetti parzialmente contigui come «serenità» o «tranquillità».

² E, se anche lo Stato riuscisse in quest'improbabile intento, probabilmente non esisterebbe il minimo spazio per l'autonomia del singolo: lo sottolinea l'autore (aggiungendo che, per paradosso, «la sicurezza ha bisogno del rischio per trovare un senso», risultando altrimenti inutile), rilevando anche come il senso di (in)sicurezza sia legato – guardando al contributo della sociologia – alla "domanda di sicurezza" dei consociati e alla distanza di questa rispetto all'effettiva capacità protettiva di una società.



giurista deve necessariamente passare attraverso le norme giuridiche (che contribuisce a creare, applicare o, comunque, riempire di senso), cercando allo stesso tempo di tenere conto dei contributi che le varie scienze sociali – a partire inevitabilmente dalla sociologia – possono fornire per orientare, formare, chiarire meglio o modificare le decisioni politiche che hanno determinato quelle stesse regole. Regole che, come in ogni altro ambito materiale (e forse più che altrove), devono essere composte in un quadro complesso, che vede sovrapporsi e intrecciarsi vari livelli di normazione, spesso in modo non pienamente coerente.

Il primo approfondimento nel libro è dedicato – nel primo capitolo – alla fonte costituzionale, sia per il suo valore superprimario³, sia per la necessità di calare le sue previsioni nel momento storico in cui sono state delineate: la sicurezza, dunque, emerge – anche quando non è direttamente citata o evocata⁴ – essenzialmente come limite alla libertà (e alle libertà) dei consociati, per evitare gravi turbamenti dell'ordine pubblico (magari originati dal degrado sociale, causato da comportamenti che non tengano in conto i bisogni di parti consistenti della popolazione) o pericoli di ritorno a condizioni simili a quelle vissute sotto il fascismo; ciò, tuttavia, avendo cura di presidiare questo limite con garanzie di prevedibilità (rappresentate dalla riserva di legge) e di controllo dell'applicazione di tali limitazioni affidato a un soggetto slegato da chi

³ Nel volume si nota anzi che nei primi testi costituzionali alla sicurezza era riconosciuta una dimensione addirittura naturale e, come tale, pregiuridica.

⁴ Magari attraverso espressioni quali «sicurezza pubblica», «incolumità pubblica», «ordine pubblico» o il più generico e apparentemente neutro «interesse generale».



esercita il potere della forza legittima⁵ (qui si parla della riserva di giurisdizione).

Lo stesso legislatore, peraltro, finisce per essere limitato anche quando intende dettare regole in materia di sicurezza (limitando di fatto la libertà di tutti, perché questa possa essere garantita a tutti): queste devono comunque rispettare le previsioni costituzionali – nonché quelle dettate dall'ordinamento europeo e internazionale – per poter produrre legittimamente effetti. Si tratta, innanzitutto, del principio di legalità e della connessa riserva di legge⁶, del necessario bilanciamento dell'esigenza di sicurezza con la tutela dei diritti previsti dalla Carta e il principio della dignità umana, nonché delle previsioni sovranazionali. L'autore si premura di sottolineare che nel bilanciamento appena citato non entra in gioco un "diritto alla sicurezza", non previsto dalla Costituzione post-fascista (e citato in alcune carte internazionali di rilievo, ma senza che queste definiscano un contenuto dello stesso); Sterpa riconosce piuttosto la sicurezza come un principio, dandone peraltro l'anticipata lettura restrittiva, pur nei vari significati che emergono nel testo costituzionale. In questo senso,

⁵ L'autore peraltro sottolinea come la magistratura faccia comunque parte della pubblica amministrazione, dunque dell'apparato pubblico chiamato ad applicare le norme dettate dalla politica, pur costituendo un ordine ed essendo sottoposti i suoi appartenenti soltanto alla legge: questa precisazione rende ancora meglio la posizione particolarmente delicata dei magistrati (e soprattutto dei giudici) nell'ambito della tutela della sicurezza, specie nel momento in cui la regola da applicare sia da questi ricostruita e, in più di un caso, costruita attraverso l'interpretazione dei testi, oltre che del contesto. Ma su questo punto si tornerà più avanti.

⁶ Nonché di altri principi rilevanti, a partire dal fine rieducativo della pena che prevale sull'idea di retribuzione (esistente e riconosciuta in dottrina e dallo stesso *quovis de populo*, ma non citata in Costituzione).



L'autore individua le concezioni della sicurezza come limite ai diritti, come base dei doveri (e degli stessi diritti, se si considera il profilo della sicurezza-certezza del diritto visto prima) e come "materia" tra i livelli di governo della Repubblica: di quest'ultima si parla dopo la riforma del Titolo V operata dalla l.cost. n. 3/2001, per cui tra le materie di competenza esclusiva statale si ritrova pure «ordine pubblico e sicurezza»⁷.

Di certo, è soprattutto attraverso le norme primarie che si determina il significato "vivente" e dinamico della sicurezza (anche mediante l'istituto della riserva di legge, previsto in Costituzione), come frutto delle scelte politiche compiute dai legislatori: queste sono inevitabilmente legate alla percezione (positiva o negativa) che hanno della sicurezza e dell'insicurezza i cittadini e – soprattutto – i loro rappresentanti. Ancora più attenzione, tuttavia, nel volume – nel suo terzo capitolo – è dedicata agli strumenti subprimari per il perseguimento concreto della sicurezza, vale a dire per la sua *governance*: ci sono ovviamente le sanzioni e in particolare le pene (nella concezione rieducativa della nostra Costituzione, che prevede anche atti di clemenza⁸), come pure il segreto di Stato (volto

⁷ Qui Sterpa dedica molta attenzione alla giurisprudenza costituzionale, che – visto il contenzioso copioso originato dalla riforma – in una prima fase ha cercato di propugnare una lettura restrittiva del concetto di sicurezza, con un ancoraggio a quello di ordine pubblico; con il tempo, tuttavia, lo stesso giudice delle leggi ha finito per avallare una concezione assai più ampia della sicurezza in un'ottica preventiva (pur non cessando di sottolineare, in modo a quanto pare non sufficientemente incisivo, che gli interessi pubblici primari rilevanti sono solo quelli «essenziali al mantenimento di un'ordinata convivenza civile»: Corte cost., sent. n. 300/2011).

⁸ Sul piano penalistico rilevano anche il principio di obbligatorietà dell'azione penale e l'istituto, sostanzialmente opposto, della prescrizione (e l'autore mette in luce le serie criticità costituzionali di interventi normativi per allungare i tempi di prescrizione).



a preservare la sicurezza statale). Il capitolo mette poi in luce la natura multilivello del governo della sicurezza, a partire dalla sicurezza esterna e interna (come «spazio di libertà, sicurezza e giustizia») che intende garantire l'Unione europea, attraverso la prevenzione e la lotta alla criminalità, al terrorismo e al razzismo, nonché il coordinamento tra forze di polizia e autorità giudiziarie (il tutto senza eliminare le competenze statali sulla sicurezza nazionale, cui le competenze europee si affiancano).

Scendendo di livello, il volume analizza gli organi statali della sicurezza, con riguardo alle forze armate e soprattutto al prefetto, per poi passare agli ambiti di intervento regionale nella materia di cui si tratta: oltre ai poteri previsti dagli statuti di alcune regioni a statuto speciale e province autonome, si trattano le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di sicurezza e la competenza legislativa regionale (esclusiva dal 2001) in tema di polizia locale, pur nella limitatezza dei compiti assegnati a quest'ultima⁹.

Ancora maggior spazio è comprensibilmente dedicato alla dimensione della c.d. "sicurezza urbana", a partire dalle questioni definitorie: se il d.m. 5 agosto 2008 aveva tracciato un campo piuttosto ampio, riferendola alle attività esercitate nelle comunità locali a tutela «del rispetto delle

⁹ La Corte costituzionale ha infatti precisato che in materia di ordine pubblico e sicurezza regioni e province autonome non hanno alcuna competenza (sent. n. 222/2006; orientamento confermato anche oltre dieci anni dopo, con le sentt. nn. 81/2017 e 172/2017, che hanno dichiarato incostituzionali le leggi regionali di Veneto e Liguria in materia di gratuito patrocinio ai soggetti indagati o imputati per eccesso colposo di legittima difesa), mentre la polizia locale si occupa, nello svolgimento di attività legate alle competenze regionali, di evitare danni o pregiudizi arrecabili a soggetti o cose (sent. n. 167/2010).



norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale», è dovuta intervenire la Consulta per delimitarne l'area alla sola sicurezza pubblica, dunque all'attività di prevenzione e repressione dei crimini (sent. n. 226/2010). In un paese in cui i comuni medio-piccoli sono l'assoluta maggioranza, il problema della "sicurezza urbana" si pone in modo decisamente disomogeneo (o, se si preferisce un'accezione meno negativa, flessibile) sul territorio nazionale: ciò sia per le diverse esigenze e percezioni dei vari enti locali, sia per la possibilità di dare risposte differenziate alle minacce all'ordine pubblico e alla stessa "sicurezza urbana".

In questo senso, l'autore si diffonde correttamente sullo strumento delle ordinanze sindacali, rafforzato nel 2008 e, dopo che nel 2011 la Corte costituzionale – con la sentenza n. 115/2011 – aveva ricondotto le ordinanze di ordinaria amministrazione nell'alveo del rispetto delle leggi e dei regolamenti, rilanciato nel 2017 dal c.d. "decreto Minniti": esso ha posto le basi per costruire un sistema di "sicurezza integrata" tra Stato, Regioni ed enti locali, in grado di affrontare contemporaneamente insicurezze globali e circoscritte (a patto che, come sottolinea Sterpa, si persegua la via di una «pianificazione urbana della sicurezza» sulla base di «uno studio sociale, economico, demografico e culturale del territorio che evidenzi le peculiarità dei rischi reali presenti»).

L'ultimo capitolo è dedicata alla dimensione globale della sicurezza, che coglie le situazioni – sempre più frequenti – in cui la minaccia colpisce un ordinamento come «specifico ordine costituito» e assume sempre di più una scala internazionale o sovranazionale. Accanto alle minacce esterne e interne storicamente note e sperimentate (guerra, malavita organizzata, terrorismo politico), di recente se ne sono affiancate altre, a



partire dal terrorismo internazionale (che risponde a una comunità terroristica) e dall'uso delle tecnologie per raccogliere in modo illecito informazioni o per condizionare l'opinione pubblica (e, attraverso di essa, le istituzioni dei vari Stati: l'autore parla di una «forma particolare di attacco alla sicurezza nazionale», che probabilmente ai più sfugge).

Se dunque alcune pagine sono dedicate alla guerra (e alle disposizioni costituzionali che se ne occupano) e alle minacce interne alla sicurezza dell'intero sistema giuridico¹⁰, inevitabilmente più spazio è dedicato al contrasto al terrorismo internazionale, dunque all'opera degli Stati nazionali per combattere attraverso una limitazione delle libertà chi intende ledere quelle stesse libertà altrui, e alle risposte giuridiche alle nuove minacce nate nell'alveo della "libertà informatica" e del "non luogo" di presunta uguaglianza della Rete, sviluppatasi negli ultimi decenni¹¹; tutti

¹⁰ L'autore peraltro sottolinea correttamente la peculiarità della situazione italiana: invece che a «discipline dedicate» ci si è affidati a misure speciali e dettate dalla contingenza, ma adottate con legge ordinaria. Ciò ha consentito l'intervento della Corte costituzionale in materia di legislazione di emergenza, tanto sul prolungamento dei termini di custodia cautelare (sent. n. 15/1982, che lo ha ritenuto non incostituzionale, a patto che si trattasse di una misura temporanea, esclusivamente legata all'emergenza, da non "normalizzare") quanto sul rapporto tra aggravante del reato per finalità terroristica ed eventuali circostanze attenuanti (sent. n. 38/1985). Uno spazio è dedicato anche alle norme incriminatrici, processuali e di diritto penitenziario relative ai fenomeni mafiosi, nonché ai problemi di legittimità costituzionale che pongono.

¹¹ Va segnalata, in questo senso, l'affermazione dell'autore in base alla quale la Rete potrà essere (di nuovo o davvero) una nuova forma di espressione sociale di massa in grado di ampliare gli strumenti di sviluppo dell'umanità se (e soltanto se/quando) «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». Certezza del diritto, dunque; o, se si preferisce, sicurezza del diritto.



strumenti, questi, volti a disinnescare o almeno a depotenziare – secondo il richiamo a Carl Schmitt fatto da Sterpa – la dialettica amico-nemico, basata sui rapporti di forza.

Uno spazio significativo è dedicato anche alle migrazioni di massa e alle questioni giuridicamente rilevanti a queste connesse, a partire dallo *status* del “non cittadino” e dal *trend* securitario e punitivo rilevabile in Italia – e non solo – negli ultimi decenni, foriero di criticità costituzionali tuttora irrisolte¹²; soprattutto in questo ambito, come del resto in quelli del terrorismo internazionale e della circolazione di dati e informazioni attraverso la Rete, emerge l’indefettibile necessità di costruire «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». Ciò, peraltro, riesce particolarmente difficile a causa della natura dei trattati di «forme reciproche e volontarie di riduzione della sovranità da parte degli Stati che aderiscono»: questo non può dunque garantire l’inclusione di tutti i paesi nelle politiche di sicurezza pattizie (se questi non vogliono rinunciare a spazi di sovranità), così come consente agli Stati più potenti e dall’acquisito carattere populistico di impostare la relazione con gli altri soggetti in termini di forza e quasi rinnovellando la dialettica amico-nemico vista prima. Con ciò finendo, inevitabilmente,

¹² L’osservazione vale anche per la catalogazione degli Stati di provenienza dei soggetti richiedenti asilo in “paesi sicuri” oppure no, soprattutto con riferimento all’indeterminatezza dei parametri e alla possibilità che producano una lettura di quegli ordinamenti lontana dalla realtà.



per creare nuove criticità sul piano della sicurezza¹³, soprattutto se le scelte di determinati paesi si orientano verso il ritorno alla sovranità statale – sottraendosi alle intese internazionali – proprio in nome della sicurezza.

Il volume si conclude con una breve riflessione che individua la nozione costituzionalmente orientata di sicurezza come «libertà dalla paura», senza che questa si traduca anche in «libertà dal bisogno»¹⁴. Essere sollevato dal gogo paralizzante della paura permette all'individuo di esercitare la propria libertà e di svolgere la propria personalità, secondo l'immagine fissata in modo assai efficace dai costituenti all'interno dell'art. 2 della nostra Carta costituzionale; è proprio attraverso l'esercizio della libertà e lo svolgersi della personalità che il singolo – anche attraverso l'impegno nelle formazioni sociali – può operare per arrivare a liberarsi dal bisogno, (anche) per mano sua. Non sarebbe invece compatibile con questa costruzione costituzionalmente fondata la pretesa di uno Stato – tra il paternalista e l'etico – che mirasse direttamente a soddisfare ogni bisogno dei cittadini, regolando ogni materia e standardizzando ogni comportamento al fine di eliminare ogni fattore di rischio: «la sicurezza senza libertà – sottolinea l'autore – è semplicemente una sicurezza inutile anzi dannosa». Liberi di rischiare, insomma, con il

¹³ Particolare attenzione nel testo viene dedicata alle nuove forme di autocrazia od oligarchia sviluppatesi negli ultimi decenni, a partire dalla Turchia (di cui si dà conto in breve dell'evoluzione politico-costituzionale) e dalla Russia, come pure alla crescita di forze sovraniste e populiste in vari paesi europei.

¹⁴ Egualmente individuata da Franklin Delano Roosevelt nel suo discorso del 1942 sulle "quattro libertà", assieme alla libertà di parola e a quella di culto.



rischio di sbagliare (pagando di persona), ma liberi e – se non pare poco – anche di essere soddisfatti e felici per i risultati ottenuti come frutto anche solo parziale della propria autonomia.

In tutto questo, non a caso, fin dall’inizio del volume Alessandro Sterpa individua la centralità – e, per ciò stesso, la delicatezza – del ruolo del giurista, in qualunque posizione egli si trovi nell’applicazione delle norme in materia di sicurezza. Nella ricostruzione del caso (il più possibile completa, avvalendosi anche dell’apporto delle altre scienze) e nella successiva sussunzione dello stesso in una fattispecie astratta frutto di una ricognizione normativa, infatti, il *iuris peritus* deve fronteggiare la questione della certezza del diritto, che in questo caso si traduce nella «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», come miglior viatico per garantire la sicurezza dei singoli e dell’ordinamento. E in quella sicurezza è giusto che rientrino anche i “margin di manovra” che ciascuno deve vedersi riconoscere, per poter agire. Libero dalla paura (tranne quella di sbagliare, profondamente umana), ma mosso dal bisogno, anche solo per innovare o ravvivare quel che c’è.

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*)

