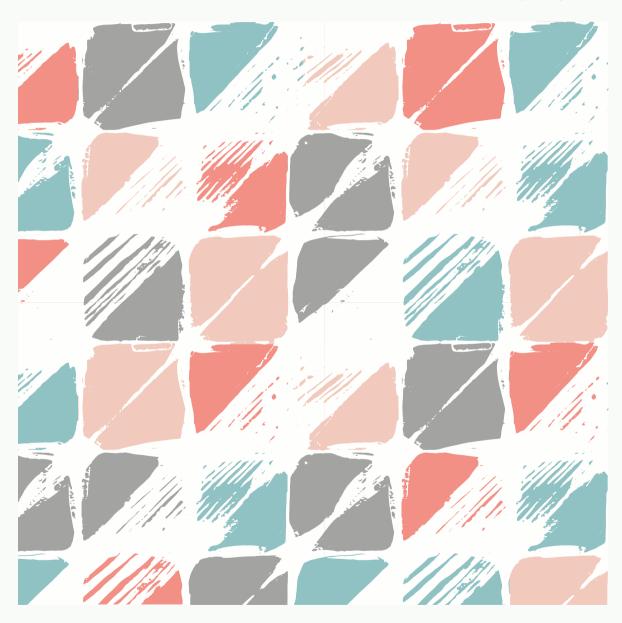


# DEMOCRAZIA E SICUREZZA – DEMOCRACY AND SECURITY REVIEW

Anno XIII, n. 1, 2023







## Democrazia e Sicurezza - Democracy & Security Review Anno XIII, n. 1, 2023 (contenuti chiusi l'11 dicembre 2023)

Direzione, redazione e impaginazione: Laboratorio Multimediale e di Comparazione Giuridica Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma



www.democraziaesicurezza.it – www.democraziaesicurezza.eu – redazione@democraziaesicurezza.it

Iscrizione presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011 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 doppia procedura di revisione anonima (double blind peer review).

## Elaborazione grafica della copertina MOSQUITO mosquitoroma.it

Caratteri grafici utilizzati

Aller e Avenir (copertina); Aller (titoli interni e *abstract*); Adobe Garamond Pro (testo).

Edizioni *RomaTrE-Press* © Roma, giugno 2023 ISSN 2239-804X

http://romatrepress.uniroma3.it

Quest'opera è assoggettata alla disciplina Creative Commons attribution 4.0 International Licence (CC BY-NCND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.





L'attività della *RomaTrE-Press* è svolta nell'ambito della Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma.

### Direttore responsabile

Salvatore Bonfiglio

#### Comitato editoriale

Francesco Antonelli, Simone Benvenuti, Salvatore Bonfiglio (Direttore scientifico), Mario Carta, Maria Dicosola, Artemi Rallo Lombarte (Condirettore), Pamela Martino, Lorenzo Federico Pace, Giuseppe Ricotta, Massimo Rubechi

### Consiglio scientifico

Domenico Amirante, Fabrizio Battistelli, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Francesco Clementi, Mario De Caro, Jean-Philippe Derosier, Carlo Focarelli, Maria del Rosario Garcia Mahamut, Hermann Groß, Andrew Hoskins, Martin Innes, Luis Jimena Quesada, Luis Maria Lopez Guerra, Maria Luisa Maniscalco, Claudio Martinelli, Kostas Mavrias, David Mongoin, Lina Panella, Cristina Pauner Chulvi, Otto Pfersmann, Artemi Rallo Lombarte, Angelo Rinella, Marco Ruotolo, Cheryl Saunders, Raffaele Torino, Alessandro Torre, Matthew C. Waxman

#### Redazione

Coordinamento: Gabriele Maestri

Segreteria di redazione: Claudia Annovi, Alessandro Di Nicola

Osservatorio sulla normativa: Massimo Rubechi (coordinatore), Jessica De Vivo, Valentina Fiorillo, Gian Marco Pellos, Giulia Renzi, Giuliaserena Stegher

Osservatorio sulla giurisprudenza: Pamela Martino (coordinatrice), Giulia Aravantinou Leonidi, Luca Dell'Atti, Maria Dicosola, Carmine Petteruti

Osservatorio europeo e internazionale: Mario Carta (coordinatore), Susanna Azzaro, Francesco Battaglia, Beatriz Tomás Mallén, Cristina Gazzetta, Simone Gianello, Tommaso Amico di Meane, Pablo Julián Meix Cereceda

Osservatorio sociale: Francesco Antonelli (coordinatore), Santina Musolino, Giuseppe Ricotta, Valeria Rosato, Anna Simone, Pina Sodano

I siti www.democraziaesicurezza.it e www.democraziaesicurezza.eu riportano i *referee* esterni della Rivista, nonché le procedure di invio e revisione.



anno XIII, n. 1, 2023

Indice

Editoriali	
La guerra continua di Carlo Focarelli	3
Perché la guerra, ora e in Ucraina. In altri termini: che cos'è l'Unione Europea e "a cosa serve" di Lorenzo Federico Pace	17
	1,
Saggi	
Autocrazia, Ortodossia, Nazionalità. Le radici imperiali della Costituzione di Putin di Simone Benvenuti	27
(Im)politica della guerra legittima. Considerazioni costituzionali a partire dal sostegno armato del Governo italiano all'Ucraina di Luca Dell'Atti	55
Dall'ordine pubblico alla sicurezza: una prospettiva di teoria costituzionale di Omar Caramaschi	83
Osservatori	
Municipalities at work. Contrasting Radicalisation at local level: the case of Milan di Francesco Antonelli, Pina Sodano, Valeria Rosato	135
Recensioni	
Luigi Ferrajoli, Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio, Feltrinelli, Milano, 2022, pp. 197	
di Gianluca Ruggiero	173



### **Editoriali**



Editoriale

### La guerra continua

di Carlo Focarelli\*

- 1. In un editoriale in questa rivista del 26 luglio 2021, intitolato *Intelligenza artificiale e intelligenza naturale*, dopo aver ricordato una frase sul controllo del mondo di Vladimir Putin, concludevo chiedendomi se fosse possibile «contenere, usando la vecchia intelligenza "naturale", quel gregarismo di potenza che passo passo [...] può farci riprecipitare nell'abisso della guerra» <sup>1</sup>. Il 24 febbraio 2022, circa sei mesi dopo, la «guerra» è scoppiata davvero, con prospettive non tanto di «terza» guerra mondiale ma di «prima e ultima» guerra nucleare. Di nuovo la guerra, o almeno *una* delle guerre che si combattono qua e là nel mondo, ha colto tutti di sorpresa. I giuristi internazionalisti si sono precipitati a svolgere convegni e relazioni a iosa per concludere, almeno agli occhi di uno spettatore che vive coi piedi per terra, che a quanto pare il diritto internazionale di fatto era, e continua a essere, irrilevante.
- 2. Una sintesi del perché il «diritto internazionale», pur con tutti i suoi strumenti e argomenti, ha avuto alla fin fine poco da dire si può cogliere nel dibattito che si è svolto al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 12 gennaio 2023 su «The Rule of Law Among Nations»<sup>2</sup>. Al di là della retorica di *routine*, gli Stati si sono dimostrati ben d'accordo su un punto: ciascuno ha la sua visione del diritto internazionale e tenta di imporla all'altro, quantomeno per evitare che sia

<sup>\*</sup> Professore ordinario di Diritto internazionale, Dipartimento di Scienze politiche, Università degli Studi Roma Tre.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> C. FOCARELLI, *Intelligenza artificiale e intelligenza naturale*, in «Democrazia e sicurezza», n. 2, 2021, pp. 3-7.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> UN Doc. S/PV.9241.



Editoriale

l'altro ad imporgli la sua. Il «tutti contro tutti» è rafforzato oggi dalla prassi diffusa delle «sanzioni» contro chiunque non si allinei ai propri «valori» e per il solo fatto che non vi si allinei, a prescindere se all'origine vi sia o no una violazione del diritto internazionale. Nel dibattito al Consiglio di sicurezza il rappresentante russo, cercando di giustificare la guerra in Ucraina, ha evocato una serie di interventi militari condotti illecitamente, a suo avviso, negli ultimi decenni dall'«Occidente», in particolare dagli Stati Uniti, e giustificati stravolgendo il concetto di legittima difesa o ricorrendo, altrettanto indebitamente, al concetto di «intervento umanitario» (Kosovo, Afghanistan, Iraq, Libia, Siria); e ha così criticato, pur dichiaratosi fermamente a favore del diritto internazionale, l'approccio del dibattito stesso in quanto in linea «with the Western concept of a rules-based world order whose rules are formulated by the West itself»<sup>3</sup>.

3. Prima di entrare un po' più nel merito della guerra in Ucraina, e lo faremo esaminando alcuni dei principali problemi che essa ha sollevato da un punto di vista essenzialmente internazionalistico, è forse opportuno andare al *nucleo* della questione, al di là (o al di sotto) delle valutazioni giuridiche, e chiedersi se è possibile evitare la guerra nei rapporti umani. Il punto merita attenta considerazione se si vuole *davvero* bandire la guerra mediante il diritto internazionale, tenendo conto che il diritto non può funzionare senza un congruo *humus* culturale, etico e pedagogico<sup>4</sup>, ed è al centro di un celeberrimo carteggio del 1932 tra A. Einstein e S. Freud che vale la pena ricordare. In una lettera del 30 luglio 1932 Einstein aveva chiesto a Freud, per conto della Società delle Nazioni, se «esistesse un modo per liberare gli uomini dalla fatalità della guerra». Nella sua circostanziata risposta, del settembre 1932, Freud si era espresso piuttosto scetticamente, pur

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ivi, p. 21.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, 6<sup>a</sup> ed., Wolters Kluwer, Milano 2021, par. 1.19, pp. 13-14; ID., *Costruttivismo giuridico e giurisdizioni internazionali*, 2<sup>a</sup> ed., Wolters Kluwer, Milano 2023, par. 1.19, p. 21.



Editoriale

esprimendo peraltro il suo personale pacifismo, scusandosi alla fine «se le mie osservazioni l'hanno delusa»<sup>5</sup>. La prospettiva di Einstein partiva dall'esigenza di «liberare» gli uomini dalla guerra come se agli uomini la guerra capitasse accidentalmente; quella di Freud partiva dall'insormontabilità strutturale (e non meramente accidentale) per molti esseri umani di liberarsi anzitutto delle proprie pulsioni distruttive. Di notevole rilievo al riguardo è uno studio di Freud pubblicato anni prima, appena scoppiata la prima guerra mondiale, con il titolo Zeitgemäßes über Krieg und Tod, cioè Considerazioni attuali sulla guerra e la morte<sup>6</sup>. Scriveva Freud nel 1915 che «[p]resi nel vortice di questo tempo di guerra [...] [a]nche la scienza ha perduto la sua serena imparzialità [...] per contribuire alla lotta contro il nemico [...]. Eravamo [...] preparati ad attenderci che [solo] guerre tra popoli primitivi e popoli civili, [...] persino guerre con o tra nazioni europee meno progredite [...] avrebbero tenuto occupata l'umanità ancora per lungo tempo», senonché «[1]a guerra a cui non volevamo credere è scoppiata» ed «è anche perlomeno altrettanto crudele, accanita, spietata, di ogni altra anteriore»<sup>7</sup>. Freud concluse che non abbiamo smesso di comportarci come se la morte non dovesse riguardarci, come se ciascuno di noi fosse inconsciamente convinto della propria immortalità, un vivere dell'uomo «civile» svolto «al di sopra dei propri mezzi»<sup>8</sup>.

4. Venendo al diritto internazionale di oggi, occorre anzitutto ribadire che la c.d. «operazione militare speciale», una «guerra» a tutti gli effetti, iniziata dalla Federazione Russa contro l'Ucraina il 24 febbraio 2022, costituisce una flagrante

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> A. EINSTEIN, S. FREUD, *Warum Krieg?*, Internationales Institut für Geistige Zusammenarbeit, Paris 1933 (trad. it.: *Perché la guerra?*, in S. FREUD, *Il disagio della civiltà ed altri saggi*, Bollati Boringhieri, Torino 1971, pp. 283, 287 e 299).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> S. FREUD, Zeitgemäßes über Krieg und Tod, in «Imago», vol. 4, n. 1, 1915, pp. 1-21 (trad. it.: Considerazioni attuali sulla guerra e la morte, in S. FREUD, Il disagio della civiltà, cit., pp. 33-62; di seguito si farà riferimento a questa edizione per le citazioni).

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Ivi, pp. 35–36, 38.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Ivi, pp. 45, 50, 56, 58.



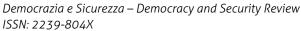
Editoriale

violazione dell'art. 2, par. 4, della Carta ONU e in particolare dell'integrità territoriale dell'Ucraina incompatibile con i fini delle Nazioni Unite. Il 3 marzo 2022, con risoluzione n. ES-11/1, a maggioranza di 141 Stati, 5 Stati contrari e 35 astensioni, l'Assemblea generale ONU ha «deplora[to] nei termini più forti l'aggressione da parte della Federazione Russa contro l'Ucraina in violazione dell'art. 2, par. 4, della Carta» (§ 2). L'Assemblea generale era stata convocata in sessione speciale d'urgenza dal Consiglio di sicurezza il 27 febbraio 2022 con risoluzione n. 2623 (2022) adottata senza diritto di veto in quanto questione «procedurale», con 11 voti a favore, 1 contrario (Russia) e 3 astensioni. Due giorni prima il Consiglio di sicurezza non era riuscito ad adottare un progetto di risoluzione che condannava l'«aggressione» russa a causa del veto della Russia. È a tutti noto che i cinque membri permanenti del Consiglio (Stati Uniti, Russia, Cina, Regno Unito e Francia) hanno un diritto di veto per le «questioni non procedurali», come ovviamente era quella in questione.

5. Il fatto che la guerra sia *in sé* internazionalmente illecita non esclude che essa non sia comunque lecita in virtù dell'operare di una o più delle «cause di giustificazione» ammesse dallo stesso diritto internazionale. Come si è giustificata la Russia? Benché non siano state formulate in modo univoco, le giustificazioni addotte dalla Russia, e condivise dalla Società degli internazionalisti russi<sup>10</sup>, cioè dalla (presumibile) migliore dottrina internazionalista russa, si possono ridurre alle seguenti. La Russia ha anzitutto invocato la *legittima difesa collettiva* come risposta all'asserito attacco ucraino alle Repubbliche del Donesk e del Lugansk, riconosciute come indipendenti dalla Russia appena tre giorni prima dell'invasione, su loro richiesta e sulla base di due trattati di amicizia e di reciproca

<sup>9</sup> UN Doc. S/2022/155.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Dichiarazione del Presidium della *Russian Association of International Law*, s.d. <a href="http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2022/03/Statement-Russian-Society.pdf">http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2022/03/Statement-Russian-Society.pdf</a>.





Editoriale

assistenza conclusi il 22 febbraio dalle due Repubbliche con la Russia<sup>11</sup>. Sembra altresì che la Russia abbia sostenuto di essere intervenuta militarmente per assicurare il rispetto da parte ucraina del diritto di autodeterminazione esterna ai popoli delle due Repubbliche, o per reagire ad un presunto genocidio nei loro confronti da parte delle autorità ucraine<sup>12</sup>, nel qual caso si tratterebbe del c.d. *intervento umanitario*, cioè dell'intervento militare di uno Stato (la Russia) a protezione dei cittadini di un altro Stato (l'Ucraina) vittime di gravissime violazioni dei diritti umani da parte del loro stesso governo. Non è mancata, tra le giustificazioni della Russia, anche l'appello alla *legittima difesa individuale preventiva* 

<sup>11</sup> Con la risoluzione n. ES-11/1 del 3 marzo 2022 l'Assemblea generale ONU ha «riaffermato che nessuna acquisizione territoriale derivante dalla minaccia o dall'uso della forza sarà riconosciuta come legittima». Il riconoscimento russo delle due Repubbliche del Donesk e del Lugansk del 21 febbraio 2022, due giorni prima dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, è stato considerato internazionalmente illecito (v. M. WELLER, Russia's Recognition of the "Separatist Republics" in Ukraine was Manifestly Unlawful, in EJIL Talk!, 9 marzo 2022). A seguito della guerra si sono poi svolti, dal 23 al 27 settembre 2022, dei referendum nelle regioni ucraine del Donesk, Cherson, Lugansk e Zaporižžja che hanno condotto alla proclamazione da parte russa della loro annessione, contestata da molti Stati. Con la risoluzione n. ES-11/4, adottata il 12 ottobre 2022 con una maggioranza di 143 voti (5 contrari e 35 astensioni), l'Assemblea generale ONU ha condannato «l'organizzazione da parte della Federazione Russa di illeciti c.d. referendum in regioni entro i confini internazionalmente riconosciuti dell'Ucraina e la tentata annessione delle regioni ucraine del Donesk, Cherson, Lugansk e Zaporižžja a seguito di detti referendum» (§ 2); ha dichiarato che tali atti da parte russa «non hanno alcuna validità ai sensi del diritto internazionale» (§ 3); ha sollecitato «tutti gli Stati, organizzazioni internazionali e Agenzie specializzate delle Nazioni Unite a non riconoscere alcuna alterazione da parte della Federazione Russa dello status di ciascuna o di tutte le regioni ucraine del Donesk, Cherson, Lugansk e Zaporižžja e ad astenersi da qualsiasi azione o condotta che possa interpretarsi come un riconoscimento di qualsiasi status alterato nel senso anzidetto» (§ 4). Pochi giorni prima, il 30 settembre 2022, il Consiglio di sicurezza non era riuscito, a causa del veto russo, ad adottare un progetto di risoluzione che dichiarava l'invalidità dei referendum svoltisi in quelle regioni (UN Doc. SC/15046) (v. K. PARAMESWARAN, The Sham "Referenda" at Gunpoint Russia's Most Recent Violations of the International Law of Occupation in Ukraine, in Völkerrechtsblog, 20 ottobre 2022).

<sup>12</sup> La Russia ha sostanzialmente addotto anche la c.d. *remedial secession*, secondo cui sarebbe ammessa dal diritto internazionale la secessione dei popoli che subiscono gravi violazioni dei diritti umani. La tesi russa è stata respinta in dottrina persino ad ammettere (ma la dottrina prevalente, correttamente, nega) che la teoria della *remedial secession* sia davvero ammessa dal diritto internazionale attuale (v. ad esempio A.M. PELLICOLI, *Self-Determination as Faux Remedial Secession in Russia's Annexation Policies: When the Devil Wears Justice*, in *Völkerrechtsblog*, 26 gennaio 2023).

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



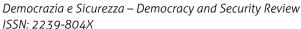
anno XIII, n. 1, 2023 data di pubblicazione: 29 ottobre 2023

Editoriale

ritenendosi minacciata dalla presenza della NATO in Ucraina. Connessa a quest'ultima giustificazione è quella secondo la quale, al di là del diritto, in ogni caso era intollerabile per la Russia la presenza NATO a distanza così ravvicinata dal suo territorio, riprendendo così, *mutatis mutandis*, la giustificazione degli Stati Uniti all'epoca del tentato dispiegamento sovietico di missili balistici a Cuba nel 1962. A questi argomenti si può aggiungere quello, già accennato, che l'Occidente e *in primis* gli Stati Uniti avessero compiuto interventi militari senz'altro internazionalmente illeciti e ingiustificati soprattutto dopo la fine della guerra fredda in varie aree del mondo: quindi «se loro sì, perché noi no?».

6. Sono tali giustificazioni giuridicamente fondate? No. In primo luogo, la legittima difesa collettiva, cioè la reazione armata ad un attacco armato da parte di Stati diversi da quello attaccato con il consenso di quest'ultimo, ammessa dall'art. 51 della Carta ONU, non ricorre nella specie perché le Repubbliche del Donesk e del Lugansk che l'Ucraina, secondo la Russia, avrebbe «per prima» attaccato non sono parte del territorio russo, sicché la Russia non ha subìto l'attacco che invoca, e ciò a prescindere dal fatto che l'Ucraina avesse commesso violazioni nelle due Repubbliche. In secondo luogo, l'intervento umanitario è una figura molto controversa e da una parte della dottrina ritenuta vietata dal diritto internazionale per varie ragioni e anzitutto perché, come spesso dichiarato da tanti Stati deboli, funziona perlopiù da pretesto per giustificare la guerra allorché è vietata<sup>13</sup>. Sta di fatto che in un'ordinanza del 16 marzo 2022 sulla richiesta di misure provvisorie nel caso tra Ucraina e Federazione Russa sulle *Allegazioni di genocidio* la Corte internazionale di giustizia ha espresso chiaramente dei dubbi sulla tesi che l'intervento umanitario sia ammesso contro uno Stato accusato di

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, 7<sup>a</sup> ed., Wolters Kluwer, Milano 2023, parr. 187.4-7, pp. 559-562.





Editoriale

aver commesso atti di genocidio<sup>14</sup>. In terzo luogo, la liceità internazionale della legittima difesa c.d. «preventiva», attuata cioè in risposta alla sola (asserita) minaccia di attacco altrui senza che l'attacco sia in effetti avvenuto, è altrettanto controversa, poiché anch'essa si presta a funzionare da pretesto per guerre prive di qualsiasi imminente o dimostrabile minaccia di attacco. Altro è il discorso, ovviamente, sul piano politico-strategico: uno Stato può decidere di intraprendere una guerra per proteggere la sua sicurezza anche in violazione del diritto internazionale, proprio come un rapinatore può rapinare per suoi motivi in violazione del diritto vigente, ma l'illecito resta illecito. Se tutto questo è vero, è anche vero che molti interventi militari condotti o guidati dagli Stati Uniti dalla fine della guerra fredda sono stati giustificati con identiche motivazioni (legittima difesa intesa in senso molto lato, intervento umanitario, ecc.) e fossero, almeno ad avviso di molti, me compreso, altrettanto illeciti. Senonché, l'illecito di qualcuno non giustifica l'illecito di un altro. Restano illeciti entrambi. Cadono così tutte le giustificazioni russe, ma non meno delle giustificazioni statunitensi del passato.

7. Come tutti sanno, l'aggressione russa è stata oggetto di una reazione massiccia da parte di un gran numero di Stati, tra i quali quelli europei, con l'adozione di una fitta rete di «sanzioni» *pacifiche* (come ad esempio il divieto di commercio, di spostamento fisico, ecc.) in modo da isolare più possibile (e «punire») la Russia, e anche a fini dissuasivi – un aspetto che spesso a torto si sottovaluta – per rendere noto che una reazione analoga verrebbe scatenata per altri Stati che seguissero l'esempio russo. Il caso è eclatante perché in effetti è la prima volta che

<sup>14</sup> Cfr. infra, nota n. 17, e ICJ Reports 2022, § 59 («La Corte non è in possesso di prove che dimostrino l'allegazione della Federazione Russa che sia stato commesso genocidio in territorio ucraino. Peraltro, è dubbio che la Convenzione [sul genocidio del 1948], alla luce del suo oggetto e scopo, permetta ad una Parte Contraente l'uso unilaterale della forza nel territorio di un altro Stato al fine di prevenire o di reprimere un asserito genocidio»).



Editoriale

si vede la «comunità internazionale» reagire così massicciamente ad una grave violazione del diritto internazionale. L'analisi della «efficacia» delle c.d. «sanzioni» rientra nelle competenze di esperti politologi, economisti, ecc. L'esperienza del giurista è limitata alla constatazione che spesso le sanzioni non conseguono il loro scopo e possono rivelarsi più dannose per chi le adotta che per chi le subisce. È questa una constatazione che diventa ancora più probabile, anche se mai certa, quando ad essere colpita è una grande potenza, cioè uno Stato che dispone di un territorio e risorse considerevoli e che, data la sua potenza, può facilmente contare su altri Stati per ottenere altrimenti ciò di cui le sanzioni lo privano.

A livello giuridico il punto è se tali sanzioni siano ammesse dato che sono state adottate da Stati e organizzazioni internazionali terzi, cioè non vittime dell'attacco come invece è l'Ucraina (che le potesse adottare l'Ucraina, a certe condizioni, è pacifico). Una parte sempre più consistente della dottrina ritiene che siano ammesse ricorrendo alla teoria degli obblighi erga omnes: certe violazioni, come l'aggressione, sarebbero così gravi da giustificare «contromisure» (cioè reazioni pacifiche in sé illecite ma lecite in quanto risposta ad un illecito altrui) anche da parte di soggetti terzi. In realtà, la prassi complessiva è ancora incerta e contro la teoria degli obblighi *erga omnes* possono sollevarsi varie obiezioni teoriche<sup>15</sup>. Si potrebbe replicare che se è vero che la prassi era incerta fino a tempi recenti è anche vero che oggi proprio la massiccia reazione anti-russa dimostri una prassi ormai univoca. A me sembra che la prassi delle sanzioni anti-russe dimostri solo la volontà di reagire ma senza specificare, sul piano giuridico, se si tratti di contromisure in senso tecnico. La stessa dizione «sanzioni», alquanto generica in diritto internazionale, sembra indicare che chi reagisce lo fa a fini politici, punitivi e dissuasivi, a prescindere dal diritto.

 $<sup>^{15}</sup>$  C. Focarelli,  $\it Diritto\ internazionale, cit., parr. 206.15-17, pp. 625-626.$ 



Editoriale

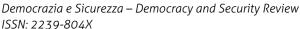
8. C'è da considerare che la questione della guerra in Ucraina non solo, come si è accennato<sup>16</sup>, è stata sottoposta alla Corte internazionale di giustizia<sup>17</sup>, ma si è anche avviato un procedimento alla Corte europea dei diritti umani<sup>18</sup> e, soprattutto, alla Corte penale internazionale (CPI) con riguardo ai presunti «crimini internazionali» commessi dai russi (da Putin in giù) in territorio ucraino<sup>19</sup>. È bene ricordare che la Corte penale internazionale giudica le persone, compresi i capi di Stato, per aver commesso crimini internazionali, a differenza di altri tribunali internazionali che invece giudicano solo Stati. Già il 28 febbraio 2022, appena quattro giorni dopo l'inizio della guerra, il Procuratore della Corte penale internazionale ha iniziato ad occuparsi della questione proprio motu, cioè di sua iniziativa, come lo Statuto della Corte gli permette. Nei giorni successivi il caso è stato altresì sottoposto alla Corte ex art. 13, lett. a, Stat. da 43 Stati parti e il Procuratore ha avviato formalmente l'indagine il 2 marzo 2022 su crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio «commessi in qualsiasi parte del territorio dell'Ucraina e da qualsiasi persona». È da notare che, affinché la Corte risulti competente, occorre che i crimini, da chiunque commessi, quindi non importa se commessi da militari russi o ucraini, siano stati commessi in territorio

<sup>16</sup> Cfr. supra, nota n. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Il 27 febbraio 2022 l'Ucraina ha convenuto in giudizio dinanzi alla Corte internazionale di giustizia la Federazione Russa chiedendo alla Corte di dichiarare, sulla base della Convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948, di cui entrambi gli Stati sono parti, che la Russia ha falsamente affermato, per giustificare la guerra, che fossero stati commessi dall'Ucraina atti di genocidio nei confronti delle popolazioni nelle Repubbliche del Donesk e del Lugansk.

<sup>18</sup> Il 23 giugno 2022 l'Ucraina è ricorsa alla Corte europea dei diritti umani contro la Russia lamentando la violazione di numerose disposizioni della Convenzione europea da parte russa in relazione alla guerra (ric. 11055/22). Dal 16 settembre 2022 la Russia non è più parte della Convenzione europea, ma in una risoluzione del 22 marzo 2022 «sulle conseguenze della cessazione dell'appartenenza della Federazione Russa al Consiglio d'Europa alla luce dell'art. 58 della Convenzione europea sui diritti umani» la Corte europea ha dichiarato che la Corte stessa «rimane competente ad occuparsi di ricorsi diretti contro la Federazione Russa in relazione ad atti o omissioni suscettibili di costituire una violazione della Convenzione purché siano avvenuti entro il 16 settembre 2022».

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Cfr. <a href="https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine">https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine</a>.

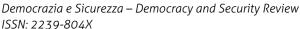




Editoriale

ucraino. Va anche considerato che la competenza della Corte presenta peraltro aspetti problematici in quanto né la Federazione Russa né l'Ucraina sono parti dello Statuto. Quanto alla competenza ratione materiae, la Corte è competente sui crimini di guerra e sui crimini contro l'umanità commessi in Ucraina a partire dal 21 novembre 2013 sulla base di due dichiarazioni ucraine di accettazione della sua competenza ai sensi dell'art. 12, par. 3, Stat. CPI, del 9 aprile 2014 e dell'8 settembre 2015. È inoltre verosimile che ricadano nella competenza della Corte anche altri crimini, benché le suddette dichiarazioni ucraine di accettazione si limitino ai soli crimini di guerra e crimini contro l'umanità (e ad alcune parti al conflitto) tenuto conto di una decisione della Corte del 15 agosto 2012 nel caso Gbagbo, relativa alla situazione in Costa d'Avorio. In tale decisione la Corte ha affermato che la dichiarazione ex art. 12, par. 3, Stat. non può limitare la giurisdizione della Corte sotto un profilo sostanziale, e ciò al fine di evitare che Stati terzi ricorrano opportunisticamente alla Corte per consentire la punizione soltanto di alcuni crimini o soltanto di alcuni autori dei crimini<sup>20</sup>. La competenza non si estende invece al crimine di aggressione in quanto, ai sensi dell'art. 15-bis, par. 5, Stat. CPI, affinché essa possa sussistere occorre che, sia lo Stato nel cui territorio l'aggressione ha avuto luogo, sia lo Stato i cui cittadini l'hanno commessa, siano parti dello Statuto. In astratto, secondo l'art. 15-ter, che al par. 1 rinvia all'art. 13, lett. b, Stat. CPI, la questione potrebbe essere deferita alla Corte dal Consiglio di sicurezza, ma in concreto è estremamente improbabile che ciò avvenga a causa del presumibile veto russo. Quanto alla competenza ratione loci, di fronte all'obiezione che le regioni del Donesk e del Lugansk (in quanto Repubbliche indipendenti) non siano «territorio ucraino», escludendo così il requisito che i crimini siano stati commessi in Ucraina, la Corte potrebbe risultare competente, per analogia, sulla base di un altro suo precedente, la decisione del

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Decision on the «Corrigendum of the challenge to the jurisdiction of the International Criminal Court on the basis of articles 12(3), 19(2), 21(3), 55 and 59 of the Rome Statute filed by the Defence for President Gbagbo» (ICC Doc. ICC-02/11-01/11, § 59).





Editoriale

27 gennaio 2016, relativa ai crimini commessi in Georgia (parte dello Statuto), laddove ha affermato che i crimini commessi in Ossezia del Sud devono ritenersi commessi in territorio georgiano dato che l'Ossezia del Sud (benché riconosciuta da quattro Stati) non è uno Stato indipendente e non è membro delle Nazioni Unite<sup>21</sup>. Sta di fatto che il 17 marzo 2023 la Corte ha emesso un mandato di arresto nei confronti del Presidente della Federazione Russa V. Putin (insieme a M. Lvova-Belova) per il crimine di guerra di deportazione illecita di bambini dal territorio ucraino occupato dalla Russia a partire dal 24 febbraio 2022<sup>22</sup>.

9. C'è da chiedersi perché la Russia abbia intrapreso questa guerra. Se le possibili spiegazioni fornite dai politologi sono numerose, mi sembra che nessuna risulti ancora del tutto convincente. Nell'insieme sembra, tra l'altro, che la Russia abbia inteso contestare il dominio dell'«Occidente», cioè quello che, ai suoi occhi, è una forma di imperialismo politico, militare, economico, culturale soprattutto degli Stati Uniti, ai quali l'Unione Europea si allineerebbe. In questo senso possono essere lette alcune dichiarazioni russe al Consiglio d'Europa, oltre a quella già riportata sopra al Consiglio di sicurezza nel 2023<sup>23</sup>. La questione è particolarmente delicata e difficile da trattare sul piano strettamente giuridico. Molti commentatori, sul versante dell'«Occidente», ritengono che i propri «valori» di

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Decision on the Prosecutor's request for authorization of an investigation (ICC Doc. ICC-01/15, § 6, «the Chamber agrees with the submission of the Prosecutor [...] that South Ossetia is to be considered as part of Georgia, as it is generally not considered an independent State and is not a Member State of the United Nations»).

<sup>22</sup> V. <a href="https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladi

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Il 10 marzo 2022 il ministro degli esteri russo Sergej Lavrov dichiarò, ad esempio, che «Russia does not intend to put up with these subversive actions carried out by the collective West in line with the imposition of a "rules-based order" to replace international law trampled by the United States and its satellites» e che «Russia will not participate in the transformation by NATO and the EU obediently following them of the oldest European organisation into another platform for incantations about Western superiority and narcissism. Let them enjoy communicating with each other, without Russia».

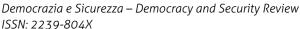


Editoriale

democrazia, rispetto dei diritti umani, ecc. vadano salvaguardati e, se possibile, diffusi a livello planetario. Sull'altro versante è facile immaginare che qualche Stato, specie se grande potenza e ancor di più se potenza nucleare, potrebbe non essere d'accordo e rivendicare, a torto o a ragione, i *propri* valori. Qui, ci sembra, entri in gioco una considerazione *giuridica*: il diritto è quell'insieme di regole *condivise in pratica* al di là dei «valori» di principio difesi dai singoli soggetti. Se si pretende che i propri valori vadano difesi ad oltranza si scatena la stessa pretesa nella controparte e ciò, al di là di chi abbia ragione o torto, tende a abbassare il livello di condivisione pratica delle regole, almeno quelle più basilari, e a condurre «inevitabilmente» – per quanto «assurdamente» – alla guerra e persino a una guerra nucleare.

10. La guerra ucraina ha sollevato, in Italia e altrove, anche il problema se la fornitura di armi all'Ucraina costituisca una violazione del principio del ripudio della guerra sancito dall'art. 11 Cost. La dottrina, costituzionalistica e internazionalistica, si è espressa ora nel senso dell'incostituzionalità ora in quello opposto<sup>24</sup>. A me sembra, sul piano internazionale, che se è ammessa nel diritto internazionale generale la legittima difesa collettiva, e lo è, l'Italia può intervenire militarmente in soccorso all'Ucraina quale Stato aggredito e allora può anche fare di meno, cioè inviare armi. Tutto ciò vale nell'ordinamento italiano ai sensi dell'art. 10, 1° co., Cost., che è limitato soltanto dai principi costituzionali supremi. Ammesso pure che l'art. 11 Cost. sia un principio supremo e che prevalga sull'art. 10 Cost., resta da stabilire cosa l'art. 11, o meglio la combinazione delle sue tre frasi, prescriva. Mi sembra che l'art. 11 Cost. non escluda l'esercizio della legittima difesa collettiva, cioè *non* ripudi la legittima difesa sia individuale (qualora

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Per alcuni primi commenti v. E. CATERINA, M. GIANELLI, D. SICILIANO, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, in *SIDIBlog*, 26 aprile 2022; P. ROSSI, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*, ivi, 8 marzo 2022.





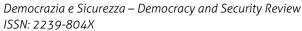
Editoriale

fosse l'Italia ad essere attaccata) sia collettiva a favore di Stati terzi vittime di aggressione (come l'Ucraina). Così inteso tuttavia l'art. 11 Cost. non impone l'intervento e/o l'invio di armi a favore dell'Ucraina ma si limita a consentirlo. Rimane poi alle autorità dello Stato decidere se inviarle o no, anche alla luce delle conseguenze per l'Italia dell'invio (che potrebbero essere persino devastanti, in particolare nel caso la Russia decidesse di utilizzare armi nucleari). In questa direzione è decisamente orientata al momento la prassi delle autorità italiane, un orientamento che se forse poteva giustificarsi a caldo per porre fine alla guerra al più presto si rivela sempre più debole via via che il tempo passa senza che la guerra abbia termine. Un problema collaterale è se l'invio di armi sia vietato da altre norme internazionali, sia pattizie, sia quelle consuetudinarie che regolano la neutralità nei conflitti armati<sup>25</sup>. Il diritto internazionale di guerra classico infatti impone agli Stati terzi ad un conflitto armato di rimanere equidistanti dai belligeranti. Sembra peraltro che la prassi si stia orientando nel senso dell'erosione del principio di equidistanza quando si tratta di forme di assistenza ad uno Stato aggredito non direttamente operative, specie alla luce del divieto di aggressione sancito dalla Carta delle Nazioni Unite, e che il caso dell'assistenza all'Ucraina confermi tale tendenza<sup>26</sup>.

11. Concludendo, e tornando ai motivi accennati all'inizio, sembra che il mondo, anche nella vita quotidiana, stia accettando la logica del «tutti contro tutti», cioè della competizione (politica, economica, psicologica) *ad ogni costo*, pur sapendo che si tratta della via maestra per la catastrofe. Della guerra quasi non si parla più, dopo che nei primi mesi la guerra è stata venduta da tutti i *media* incassando gli introiti della pubblicità. Verrebbe da dire che tutti noi dovremmo

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, cit., par. 150.2, pp. 450-451.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> K. Ambos, Will a State Supplying Weapons to Ukraine Become a Party to the Conflict and Thus Be Exposed to Countermeasures?, in EJIL Talk!, 2 marzo 2022; A. WENTKER, At War: When Do States Supporting Ukraine or Russia become Parties to the Conflict and What Would that Mean?, ivi, 14 marzo 2022.





Editoriale

evitare di cadere nell'insidia del motto «tutti contro tutti, e vinca il migliore», che di solito *è il peggiore*, grazie al senso di equilibrio che come umani sociali e ragionevoli ci dovrebbe contraddistinguere. Ma, al momento, non si vedono spiragli.



Editoriale

## Perché la guerra, ora e in Ucraina. In altri termini: che cos'è l'Unione Europea e "a cosa serve"

di Lorenzo Federico Pace\*

**SOMMARIO: 1.** Introduzione. – 2. I motivi storici che hanno portato all'(illecita) invasione dell'Ucraina da parte della Russia. – 3. La nascita della "contraddizione tra Stato e mercato", i conseguenti "conflitti di sovranità" tra Stati europei e la strategia di soluzione: l'Unione Europea. – 4. L'Unione Europea quale organizzazione sovranazionale. Le caratteristiche giuridiche dell'Unione al fine di risolvere la "contraddizione tra Stato e mercato" e i conseguenti "conflitti di sovranità". – 5. Perché la guerra, ora e in Ucraina, e non al centro del continente europeo? L'Unione Europea e il suo ruolo di tutela della stabilità politica tra gli Stati membri (art. 3 comma 1 TUE).

#### 1. Introduzione

L'Europa è stata (ed è) un continente in costante conflitto. I momenti in cui essa ha vissuto prolungati periodi di pace durante la sua storia plurimillenaria sono inferiori, secondo gli storici, ai momenti in cui vi sono state situazioni di conflitto anche bellico. Per quanto riguarda il nostro presente, si pensi alla "recente" guerra nell'ex Jugoslavia (1991-2001) o all'attuale guerra in Ucraina (2022-...) o, volendo "estendere lo sguardo", alla "critica" situazione di questi giorni nel Levante.

È proprio la tragedia della guerra in Ucraina, e quindi della guerra nuovamente in Europa, che pone allo studioso di diritto dell'Unione Europea il tema del perché e con quali strumenti l'Unione Europea sia riuscita a garantire negli ultimi settant'anni la pace tra i suoi Stati membri. Con il presente editoriale si

<sup>\*</sup> Professore associato di Diritto dell'Unione Europea, Università degli Studi del Molise



Editoriale

vuole cercare di definire le caratteristiche dell'Unione Europea<sup>1</sup>, riflettendo sui motivi che hanno portato all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022.

## 2. I motivi storici che hanno portato all'(illecita) invasione dell'Ucraina da parte della Russia

In primo luogo, è necessario individuare i motivi dell'(illecita) invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022. Questi sono, in buona sostanza, conseguenza indiretta dell'espansione dell'Unione Europea e della NATO "ad Est" a iniziare dal 2004, questo a fronte di richieste di adesione da parte degli Stati precedentemente collocati nella sfera d'influenza dell'Unione Sovietica. Tale espansione avrebbe costituito, ad avviso della Russia, una violazione degli impegni (asseritamente) forniti dagli Stati Uniti d'America in sede di negoziazione del Trattato 2+4 del 1990. In particolare, l'(asserito) impegno sarebbe stato costituito nel non estendere la NATO a Stati "ad Est" della Germania riunificata.

L'estensione "ad Est" ha determinato l'avvicinamento delle "frontiere" dell'Unione Europea e della NATO a quelle dell'Ucraina. Tale vicinanza e, quindi, la reale possibilità dell'Ucraina di poter accedere a tali organizzazioni hanno causato importanti "accadimenti" per l'Ucraina: nel 2004 l'inizio della prima "rivoluzione" (la c.d. "rivoluzione arancione"); nel 2014 la seconda "rivoluzione" (la c.d. "rivoluzione di Piazza Majdan"); la firma dell'Accordo di associazione con l'Unione Europea; l'insurrezione dei "filorussi" nella regione del Dombas; l'invasione della Crimea da parte della Russia. Nel 2019 la Costituzione ucraina è stata modificata inserendo nel suo testo l'obiettivo dell'adesione alla Unione Europea e alla NATO (premessa e art. 85 Cost. Uc.).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Caratteristiche che ho avuto modo di approfondire in un libro pubblicato nel 2023 dal titolo *Introduzione al diritto dell'Unione Europea*.

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



anno XIII, n. 1, 2023 data di pubblicazione: 29 ottobre 2023

Editoriale

Tali fatti, e la concreta possibilità che l'Ucraina facesse richiesta di aderire all'Unione Europea e alla NATO, hanno creato le "condizioni" perché la Russia, nel febbraio 2022, l'invadesse illecitamente. Questo sul presupposto che il territorio ucraino costituisse parte inseparabile dello storico territorio della "grande Russia" insieme a Russia e Bielorussia.

La domanda che qui si pone è quindi la seguente: perché all'alba del III millennio è "comparsa" nuovamente la guerra in Europa, nella parte est, e non nella parte centrale del continente? O meglio, in quale modo e secondo quali "strumenti" l'Unione Europea è riuscita a garantire la pace negli ultimi settant'anni tra i suoi Stati membri, Stati tra loro storicamente nemici nel corso dei secoli?

# 3. La nascita della "contraddizione tra Stato e mercato", i conseguenti "conflitti di sovranità" tra Stati europei e la strategia di soluzione: l'Unione Europea

La capacità dell'Unione di garantire la stabilità politica tra i suoi Stati membri è determinata, in buona sostanza, dal fatto che essi, tramite l'Unione, hanno eliminato le cause che avevano determinato l'inizio della prima e seconda guerra mondiale.

La prima causa di tale inizio è stata la nascita nel XIX secolo della c.d. "contraddizione tra Stato e mercato". Cioè in quel periodo i mercati, con l'inizio del processo di globalizzazione, erano ormai divenuti di dimensione internazionale mentre gli Stati avevano mantenuto la loro dimensione locale. Essi non potevano più disciplinare in modo compiuto la realtà economica.

A fronte di questo, con il tempo, alcuni Stati del continente avevano esteso – tramite invasioni illecite – la propria sovranità territoriale seguendo l'estensione dei mercati. In questo modo violando il principio fondamentale della "sovranità statale", cioè il principio per cui non esiste alcuna autorità al di sopra di quella

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



anno XIII, n. 1, 2023 data di pubblicazione: 29 ottobre 2023

Editoriale

dello Stato stesso. Tale violazione della sovranità determinava conseguentemente un "conflitto di sovranità" tra i vari Stati. Questo problema – di carattere giuridico e di fatto – aveva quale diretta conseguenza l'inizio dei conflitti delle due guerre mondiali del XX secolo.

L'instabilità politica in Europa determinata da tali conflitti bellici dimostrava, inoltre, la crisi dell'ente "Stato nazione" sul territorio del continente. In altri termini, l'organizzazione dei popoli europei esclusivamente per il tramite di enti sovrani e privi di coordinamento tra di loro – cioè l'ente "Stato nazione" – non garantiva la stabilità politica del continente nel suo complesso.

Come è stata individuata la soluzione alla "contraddizione tra Stato e mercato" e al "conflitto di sovranità"? La soluzione è stata quella di creare un ente al quale gli Stati hanno attribuito tramite i Trattati specifiche competenze che se esercitate da essi a livello statale creavano, appunto, "conflitti di sovranità". Non è un caso che le prime competenze trasferite all'Unione (o meglio, alle allora Comunità) erano competenze strettamente collegate al settore economico (CECA, CEE). In questo modo risolvendo l'elemento originante i "conflitti di sovranità", cioè il "conflitto tra Stato e mercato"; questo per il tramite, tra l'altro, della creazione di un "mercato interno" di dimensione continentale.

# 4. L'Unione Europea quale organizzazione sovranazionale. Le caratteristiche giuridiche dell'Unione al fine di risolvere la "contraddizione tra Stato e mercato" e i conseguenti "conflitti di sovranità"

Passiamo ora ad analizzare la "struttura giuridica" con cui gli Stati membri per il tramite dell'Unione Europea hanno eliminato la "contraddizione tra Stato e mercato" e i conseguenti "conflitti di sovranità". Questo presuppone la definizione di "cosa sia" giuridicamente l'Unione.



Editoriale

Cosa sia l'Unione è chiarito dalla Corte di giustizia nel parere 2/2013: «I Trattati fondativi dell'Unione hanno dato vita, diversamente dai Trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi» (par. 157).

Questa definizione della Corte permette di configurare l'Unione quale organizzazione internazionale. I primi tre criteri elencati nella definizione della Corte di giustizia sono quelli che in dottrina e nella prassi caratterizzano le organizzazioni internazionali.

L'Unione Europea non è però una qualsiasi organizzazione internazionale. Questo in quanto, come definito sempre dalla Corte di giustizia, l'Unione presenta un suo "quadro costituzionale". Tra i vari elementi che costituiscono il "quadro costituzionale" ve n'è uno di particolare importanza e che permette di qualificare l'Unione Europea quale "organizzazione sovranazionale". Tale elemento, cioè il "nucleo" sovranazionale dell'Unione, è costituito, a sua volta, da tre distinti elementi tra loro strettamente correlati: il principio di autonomia dell'Unione Europea, il principio dell'effetto diretto e della prevalenza del diritto dell'Unione, il ruolo della Corte di giustizia e la tutela giurisdizionale. A fronte di questi tre elementi, il diritto dell'Unione, in quanto autonomo tanto dal diritto internazionale quanto dal diritto degli Stati membri, non costituisce diritto internazionale bensì diritto dell'Unione sic et simpliciter.

Attenzione però! Il fatto che la Corte di giustizia faccia riferimento a concetti quali "quadro costituzionale" non significa che essa si riferisca a concetti statali o collegati all'ente statale quali, appunto, il concetto di "Costituzione" (statale). Questo in quanto essendo l'Unione un'organizzazione sovranazionale, essa costituisce un ente derivato e non originario come, ad esempio, l'ente statale. Il riferimento che la Corte di giustizia effettua non è, quindi, alla "Costituzione

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



anno XIII, n. 1, 2023 data di pubblicazione: 29 ottobre 2023

Editoriale

statale", bensì al c.d. "Trattato-costituzione", cioè l'atto che istituisce un'organizzazione internazionale.

Che tale impostazione sia sostenibile, cioè che si possa riferire il concetto di "costituzione" a enti che non siano statali, è dimostrato dalla prassi e, ad esempio, dall'atto istitutivo dell'UNESCO. Esso è infatti denominato formalmente "Costituzione dell'UNESCO". Questo non significa, chiaramente, che l'UNESCO costituisca uno Stato.

## 5. Perché la guerra, ora e in Ucraina, e non al centro del continente europeo? L'Unione Europea e il suo ruolo di tutela della stabilità politica tra gli Stati membri (art. 3 comma 1 TUE)

La risposta alla domanda che ci siamo posti all'inizio di questo editoriale – cioè perché nel III millennio è "scoppiata" nuovamente la guerra sul continente europeo ai margini e non nella sua parte centrale – è quindi la seguente. Gli Stati membri dell'Unione Europea hanno istituito un ente – l'Unione Europea – il quale, per il tramite delle caratteristiche del suo ordinamento giuridico, ha eliminato la possibilità di "conflitti di sovranità" tra di essi, conflitti conseguenza della "contraddizione da Stato e mercato". La struttura dell'ordinamento giuridico dell'Unione ha quale conseguenza quella di impedire "di fatto" l'invasione degli Stati da parte degli Stati europei più "forti" e quindi impedire la nascita di conflitti bellici.

In questo senso l'Unione Europea costituisce un ente politico-istituzionale finalizzato alla stabilità politica del continente europeo, cioè la garanzia della pace (art. 3 comma 1 TUE).

L'evoluzione del processo d'integrazione ha determinato profonde modifiche alla struttura ed alle competenze dell'Unione Europea. Gli elementi centrali qui richiamati sono rimasti però immodificati.



Editoriale

L'impostazione qui utilizzata nel configurare l'Unione Europea si caratterizza per il suo carattere storico. Essa, cioè, non si concentra solamente sulla definizione giuridica dell'Unione; essa cerca, infatti, d'individuare la finalità dell'Unione nel contesto della storia millenaria del continente europeo.

Questa impostazione "storica" permette non solo di comprendere lo sviluppo dello Stato nazionale sul continente europeo, la sua crisi nel XX secolo e la soluzione alla sua crisi per il tramite di un'organizzazione sovranazionale, l'Unione Europea. Essa permette anche di "guardare indietro" nel tempo e comprendere come l'Unione Europea costituisce l'ultima – in termini di tempo – forma di organizzazione politico-istituzionale che persegue, tra l'altro, l'obiettivo della stabilità politica o, nel suo caso, quello della pace a livello continentale (art. 3 comma 1 TUE).

Sotto tale aspetto, l'Unione Europea svolge un ruolo *mutatis mutandis*, per quanto riguarda l'obiettivo della stabilità politica, non dissimile da altri enti – ma sulla base di principi assolutamente differenti – anch'essi organizzati tramite un "ordinamento giuridico continentale" quali, ad esempio, l'Impero romano, l'Impero carolingio e il Sacro Romano Impero.



## Saggi



Saggi

### Autocrazia, Ortodossia, Nazionalità. Le radici imperiali della Costituzione di Putin

di Simone Benvenuti\*

**Abstract:** The article portrays the main elements of the Russian constitutional system as it developed in the last quarter-century. It highlights the resurgence of problems historically rooted in Imperial and pre-Imperial Russia, relating to the intrinsic contradictions of the Imperial-national model driving such developments. The analysis of the State dimension with the notion of "strong State", of the religious dimension with the growing importance of the Russian Orthodox Church, and of the ideological dimension with the cumbersome Great Russia's heritage, allows for a clearer distinction between two stages of development of the constitutional system, corresponding to the first and the second decade of Putin's rule, as well as the limits of the Imperial-national architecture.

**SOMMARIO:** 1. Premesssa. – 2. La dimensione della statualità: *Samoderzhavie* e Stato forte. – 3. La dimensione religiosa: *Pravoslavie* e spazio spirituale. – 4. La dimensione ideologica: *Narodnost* e Mondo russo. – 5. Conclusioni.

#### 1. Premessa

Sarebbe sbagliato negare le indubbie conquiste di quei tempi, ma ancor più sbagliato non rendersi conto del prezzo oltraggioso che il nostro paese e il nostro popolo hanno dovuto pagare per l'esperimento bolscevico. Sarebbe ancor maggior errore non capire la sua futilità storica. Il comunismo e il potere sovietico non hanno fatto della Russia un Paese prospero, con una società in dinamico sviluppo e con il popolo libero. Si è trattato di una strada verso un vicolo cieco, lontano dalla corrente delle civilizzazioni<sup>1</sup>.

\* Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Roma Tre. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*); versione definitiva ricevuta il 15 novembre 2023. Il saggio rielabora due *guest lecture* tenute l'8 marzo 2022 e il 19 aprile 2023 per il corso di Sistemi giuridici comparati presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre.

<sup>1</sup> V. PUTIN, La Russia alla svolta del millennio, in G. LAMI, Le parole chiave della Russia contemporanea tra (poca) innovazione e molta tradizione: identità, sovranità e unità», in «NAD», n. 1, 2020, p. 134.



Saggi

Con queste parole, il 30 dicembre del 1999 il futuro presidente *ad interim* della Federazione di Russia Vladimir Putin forniva un giudizio sull'esperienza sovietica, delineando gli obiettivi della nuova Russia post-comunista. Dopo il caotico periodo della transizione eltsiniana e a fronte di una situazione economica e sociale definita "drammatica" (un anno e mezzo prima la Russia aveva vissuto lo shock della crisi finanziaria)<sup>2</sup>, il tema centrale appariva nelle parole di Putin quello della rinascita dello Stato russo, della costruzione di una società dinamica e democratica, con l'obiettivo di dare al popolo della Russia prosperità e libertà.

Putin individuava i seguenti principi, necessari al raggiungimento di tali scopi: stabilità e continuità, con l'esclusione di ogni idea di rottura e radicalismo rivoluzionario; rapidità degli interventi di riforma; originalità della via russa al rinnovamento dello Stato ("l'idea russa")<sup>3</sup>, con il rifiuto di un'importazione acritica dei modelli occidentali; unità di intenti. Sotto il profilo costituzionale, si riaffermava l'appartenenza della Russia contemporanea all'universo democratico, a marcare la distanza dai settant'anni di totalitarismo che l'avevano preceduta; nel far ciò, erano al contempo recuperati elementi della *tradizione* russa, imperiale e pre-imperiale: l'armonia sociale – da raggiungere attraverso un'opera di formazione del cittadino (*vospitanie*) e non attraverso l'imposizione coercitiva di un'ideologia di Stato –, la solidarietà – contrapposta all'ideologia individualista – e lo "Stato forte":

Non accadrà presto, se mai accadrà, che la Russia diventi la seconda edizione [...] degli Stati Uniti o della Gran Bretagna, in cui i valori liberali hanno profonde tradizioni storiche. Il nostro Stato, le sue istituzioni e le sue strutture hanno sempre svolto un ruolo eccezionalmente importante nella vita del Paese e della sua gente. Per i cittadini russi uno Stato forte non è un'anomalia di cui bisogna liberarsi. Al contrario, essi lo vedono come fonte e garanzia dell'ordine e come promotore e principale motore di ogni cambiamento.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> L. GUDKOV, V. ZASLAVSKY, La Russia da Gorbaciov a Putin, il Mulino, Bologna 2010, p. 71.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> B. JANGFELDT, L'idea russa. Da Dostoevskij a Putin, Neri Pozza, Milano 2022.



Saggi

La moderna società della Russia non identifica uno Stato forte ed efficiente con uno Stato totalitario. Siamo arrivati ad apprezzare i benefici della democrazia, di uno Stato basato sulla legge e sulla libertà personale e politica. Allo stesso tempo, le persone sono allarmate dall'evidente indebolimento del potere statale. L'opinione pubblica attende con impazienza il ripristino del ruolo di guida e regolamentazione dello Stato nella misura necessaria, partendo dalle tradizioni e dallo stato attuale del Paese<sup>4</sup>.

Lo Stato forte ed efficiente è garanzia dell'ordinato cambiamento, dopo l'anarchia e la disgregazione politica, sociale e territoriale degli anni '90, onde evitare che «la maggior parte delle forze vengano spese nelle dispute politiche, invece che nella gestione dei compiti concreti del rinnovamento della Russia», e che «i primi germogli della concordia civile vengano schiacciati sotto i piedi nel calore delle campagne politiche, di alcune o altre elezioni». Allo stesso tempo, sono l'armonia sociale e la concordia civile a consentire l'efficacia dell'azione dello Stato.

Gli aspetti relativi allo Stato forte forniscono una rappresentazione solo parziale della realtà costituzionale russa contemporanea e in particolare della "Costituzione di Putin"<sup>5</sup>, non consentendo una piena comprensione delle dinamiche sottostanti, incluse quelle più recenti dominate dalle vicende belliche. Ma altre due importanti dimensioni emergono nel "manifesto" del 1999, spesso neglette nella manualistica.

Da un lato, è la dimensione religiosa, con riguardo anzitutto agli aspetti istituzionali di politica ecclesiastica e dunque alla posizione della Chiesa ortodossa russa rispetto alla sfera politica. Il "manifesto" del 1999 si apriva con un pomposo riferimento alla Cristianità per poi richiamare le risorse "spirituali" necessarie alla realizzazione del rinnovamento della Russia. Individuava inoltre la questione

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> V. PUTIN, *La Russia alla svolta del millennio*, il cui testo è reperibile al sito web <a href="https://pages.uoregon.edu/kimball/Putin.htm">https://pages.uoregon.edu/kimball/Putin.htm</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Con tale termine faccio riferimento ai principi costituzionali così come si sviluppano nel periodo 2000-2023 e si riflettono nelle modifiche della Costituzione adottate in tale periodo e in particolare nell'ampia revisione del 2020.



Saggi

"spirituale" come centrale (accanto a quella ideologica e soprattutto a quella morale): la stessa cui avrebbe fatto riferimento Vladimir Putin la sera del 21 febbraio 2022 nell'indicare l'Ucraina non solo come un Paese confinante, ma come «una parte inalienabile della nostra storia, della nostra cultura e del nostro spazio *spirituale*»<sup>6</sup>.

Dall'altro lato, è la dimensione ideologica. Questa ha a che fare con il richiamo a una eredità culturale specificamente russa, non disgiunta dalle dimensioni politica e religiosa sopra richiamate, e definita sulla base di un confronto con l'Occidente. Nel "manifesto", tale dimensione veniva articolata in misura maggiore rispetto a quella religiosa. In esso si affermava che «garantire le necessarie dinamiche di crescita non è solo un problema economico. [...] [È] un problema ideologico, spirituale e morale [e] quest'ultimo è di particolare importanza nella fase attuale dal punto di vista della garanzia dell'unità della società russa» [corsivo mio]. Qui la questione è il recupero, attraverso l'uso della storia, in una società profondamente divisa e atomizzata<sup>7</sup>, di una nozione unitaria di nazione russa comprensiva di un corpus di «valori tradizionali»: «patriottismo», «fede nella grandezza della Russia», «statalismo», «solidarietà sociale» etc.

Le tre dimensioni che emergono nel "manifesto" del 1999 e poi in numerosi interventi successivi tradiscono le radici imperiali di tale costruzione ideologica, che rimanda alla triade proposta da Sergej Uvarov nella prima metà del XIX secolo, sotto il regno di Nicola I: *Samoderzhavie*, *Pravoslavie*, *Narodnost*8. Si intende qui dunque far luce sul legame tra dinamiche costituzionali contemporanee e tali

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Address by the President of the Russian Federation, 21 febbraio 2022, testo reperibile all'indirizzo web <a href="http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828">http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> L. GUDKOV, V. ZASLAVKSY, *La Russia*, cit., p. 106.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> I termini sono usualmente tradotti come «autocrazia, ortodossia, nazionalità» .Cfr. A. ZORIN, *The Cherished Triad: S. S. Uvarov's Memorandum of 1832 and the Development of the Doctrine "Orthodoxy – Autocracy – Nationality"*, in A. ZORIN, *By Fables Alone. Literature and State Ideology in Late-Eighteenth – Early Nineteenth Century Russia*, AS Press, Boston 2018, pp. 325-358.



Saggi

radici imperiali e pre-imperiali, relative al processo di costruzione e consolidamento dello Stato moderno russo, al ruolo determinate del credo ortodosso e dell'ideale della *Symphonia* che si traduce in relazioni assai complesse oltreché instabili nel tempo, e all'idea di una specifica identità statual-nazionale russa (*rossijskij*), non riconducibile ai preesistenti modelli occidentali, sebbene il confronto con essi si sia storicamente dimostrato fondamentale ai fini della costruzione di quella identità.

### 2. La dimensione della statualità: Samoderzhavie e Stato forte

Nel rappresentare i caratteri della Costituzione russa contemporanea, si fa spesso riferimento ai pilastri del sistema di governo sovietico, che le dinamiche costituzionali attuali sembrerebbero replicare, pur in un contesto ideologico affatto differente: tra questi, il principio di unità del potere (ieri garantita dal Partito, oggi piuttosto dalla figura presidenziale), la "verticale del potere" (esecutivo), un'idea di legalità strumentale al raggiungimento di obiettivi politici dello Stato<sup>9</sup> più che alla garanzia della dignità dell'individuo e dei diritti fondamentali. Senza negare il peso di questa eredità, non si devono tuttavia perdere di vista le vicende più risalenti della statualità russa – e i fattori storici che hanno concorso a determinarli – per comprenderne appieno la natura autocratica (*Samoderzhavie*), da intendersi come esercizio di piena sovranità<sup>10</sup>.

Nella storia russa, come spesso si dice, la prevalente concezione del potere pubblico in senso autocratico affonda le radici in un contesto propizio a processi di accentramento e controllo militare tipici di una comunità statuale potenzialmente in guerra su più fronti<sup>11</sup>. Lo Zarato di Russia, che ha preso forma nella seconda metà del XVI secolo e si è consolidato fino alla prima metà del XVII

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> M. POPOVA, Putin-Style "Rule of Law" & the Prospects for Change, in «Dedalus», n. 2, 2017, p. 65.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> A. SALOMONI, *Teorie della sovranità nell'età di Putin*, in «DPCE online», n. 3, 2020, p. 3993 s.;

M. ANTONOV, Formalism, Decisionism and Conservatism in Russian Law, Brill, Leiden 2020, p. 3 s.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> M. GANINO, Russia, il Mulino, Bologna 2013, p. 27.



Saggi

secolo – periodo nel quale ha conosciuto un processo di estensione territoriale continentale sino alla Siberia orientale – ricorda molto da vicino un'organizzazione politica militare, caratterizzata da un efficiente sistema di tassazione e dal ruolo forte dell'apparato centrale.

Tale sviluppo veniva a consolidarsi su un retroterra pre-statuale con caratteri differenti rispetto a quelli del modello feudale dell'Europa occidentale. Nei territori russi, la giuridicizzazione del rapporto feudale era sempre stata assai debole, venendosi a costruire attorno alla nozione di fedeltà e non a quella di contratto<sup>12</sup>. Ciò non consentì l'istituzionalizzazione consuetudinaria, tanto meno la formalizzazione di diritti e obblighi reciproci<sup>13</sup>. L'adozione del *Sobornoie Ulozhenie* – l'opera di codificazione voluta nel 1649 dello Zar Alessio, di poco successiva all'avvento della dinastia dei Romanov dopo il Periodo dei torbidi, che sarebbe rimasto in vigore fino al 1832 – è da questo punto di vista significativa. Tecnicamente, si trattava di un'opera di consolidamento di un *corpus* eterogeneo preesistente, fatto di codici e raccolte settoriali, statuti, editti individuali, in area sia privatistica che pubblicistica, mirante a un'innovazione solo parziale. Quale espressione della volontà sovrana dello Zar, essa cristallizzava il passaggio dall'epoca feudale a quella propriamente assolutistica, ma in ragione del suo ca-

<sup>12</sup> In tal senso D. LIEVEN, *The Russian Empire and the Soviet Union as Imperial Polities*, in «Journal of Contemporary History», n. 4, 1995, p. 621 (che accosta la tradizione russa a quella ottomana) e A. P. TSYGANKOV, *The Strong State in Russia. Development and Crisis*, OUP, Oxford 2014, p. 7. I modelli occidentali di organizzazione feudale riflettevano un rapporto di natura contrattuale tra feudatario e vassallo, costruito su fondamenti romano-germanici (da un lato la tradizione degli amministratori delle province, dall'altro quello dei fedeli), nel quale il signore rivestiva la doppia caratterizzazione di Sovrano e di parte del contratto feudale. Obblighi reciproci e diritti hanno trovato riconoscimento in carte dei diritti e si sono tradotti a livello istituzionale in organi di natura rappresentativa con la funzione di dispensare al Sovrano "consigli" più o meno vincolanti nell'attività di amministrazione. Le due vicende esemplari del costituzionalismo europeo, quella inglese e quella francese, concludono la fase propriamente assolutistica proprio a partire dalle pretese sancite in quelle carte e attraverso quei meccanismi istituzionali.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Così, il servizio militare reso dai membri della nobiltà non costituiva un elemento di scambio con il Sovrano nel contesto dell'obbiettivo condiviso della protezione personale e territoriale, ma configurava un obbligo di ogni uomo abile.



Saggi

rattere solo parzialmente novatorio manteneva incrostazioni resistenti delle strutture sociali esistenti<sup>14</sup>. L'ingresso della Russia nell'era della statualità veniva dunque a realizzarsi nella piena affermazione dell'assolutismo zarista senza un parallelo mutamento delle strutture economiche e sociali, come avvenuto in altri territori dell'Europa<sup>15</sup>.

Nel corso dei tentativi di modernizzazione dello Stato russo, si è aggiunto un ulteriore elemento di complicazione: sotto forma di adeguamento ai modelli europei francese e tedesco, essi si realizzarono a partire da Pietro il Grande entro una cornice imperiale. Il processo di espansione territoriale tra il XV e il XVIII secolo aveva infatti trasformato la Russia in una realtà continentale conducendo, assieme ad altri fattori – non ultimi quelli più strettamente legati alla dimensione religiosa connessi al mito della Terza Roma –, alla nascita dell'Impero nel 1721. Come ha osservato Andrei Zorin, la questione del rapporto della Russia con la cultura europea e i suoi modelli va letta alla luce della convergenza tra l'esigenza di fare ingresso tra le potenze europee – da cui l'influenza dei relativi modelli – e l'idea persistente di un'originalità della Russia, dell'irriducibilità di questa a tali modelli, in ragione di uno specifico carattere imperiale che attraverso l'uso della storia si iniziava a ricondurre a una tradizione risalente più che al modello europeo.

Tutto ciò ha avuto conseguenze sul percorso di modernizzazione, scandito dalle riforme realizzate a partire da Pietro il Grande fino a Nicola I, tra il 1689 e il 1855. Pietro il Grande – la cui cultura politica era influenzata dal cameralismo

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Ad esempio, sanciva l'immutabilità della classe ereditaria e le limitazioni poste alla libertà di circolazione interna, consolidando il sistema della servitù della gleba e l'istituto possesso nobiliare dei servi, privilegi che la nobiltà otteneva in cambio del servizio militare.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Il *Sobornoie Ulozhenie* è adottato nel pieno della Prima rivoluzione inglese, primo episodio di un processo che nel 1688 avrebbe posto fine all'assolutismo inglese; nello stesso periodo l'assolutismo francese raggiungeva il suo apice con Luigi XIV, con caratteri però meno assolutistici di quello zarista (su cui d'obbligo è il rimando alle osservazioni di A. SCHÖNLE, A. ZORIN, *On the Periphery of Europe 1762–1825. The Self-Invention of the Russian Elite*, NIUP, Chicago 2018, pp. 86 e 107) e nel contesto di una di una società mercantile in pieno sviluppo.



Saggi

tedesco<sup>16</sup> – aveva stimolato lo sviluppo di una classe uniforme di proprietari terrieri, strettamente legata al potere politico, e di un apparato istituzionale conseguente<sup>17</sup>. Questo vero e proprio progetto di ingegneria sociale dall'alto rispondeva a esigenze di modernizzazione/europeizzazione, al fine di favorire l'ingresso della Russia tra le potenze dell'epoca, secondo una dinamica simile a quanto sarebbe avvenuto nella Russia sovietica dopo il 1945. Secondo Andreas Schönle e Andrei Zorin:

As he embarked upon his broad-ranging reforms of Russian society, Peter I conceived of Europeanization primarily as a technique to enlist the elite as informal (and sometimes formal) state agents in the furtherance of his aims. [...] To this effect Peter deployed legal and coercive techniques—rule by decree and the occasional use of state violence. By the time of his death in 1725, without security of person or property and subject to a lifelong obligation to serve, the elite was profoundly dependent on the government<sup>18</sup>.

Tale dipendenza si sarebbe protratta a lungo, non venendo scalfita dal Manifesto sulla libertà della nobiltà promulgato da Pietro III l'8 febbraio 1762. Questo liberava formalmente la nobiltà da un obbligo assoluto di servizio nei confronti nel Sovrano ma mirava a sostituire «an internalized moral compunction for the coercive means Peter had used», cosicché «[t]he elite was [...] given a modicum of independence, but on the condition that it developed an emotional bond with the ruler and internalized the duty to serve on behalf of ruler and country. The manifesto was hence more about moral duty than freedom»<sup>19</sup>.

L'ambigua aderenza ai modelli occidentali contraddistingueva anche le Istruzioni (*Nakaz*) di Caterina II alla Commissione legislativa (1767), dove si affermava icasticamente che «la Russia è uno Stato europeo», ma allo stesso tempo si marcava la distanza rispetto alle dottrine politiche che lì prendevano piede

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> A. SCHÖNLE, A. ZORIN, On the Periphery of Europe, cit., p. 213.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> A.N. MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism. Historical and Contemporary Development*, Routledge, Abingdon (OX) 2006 p. 65 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> A. SCHÖNLE, A. ZORIN, On the Periphery of Europe, cit., pp. 16, 25 e 37 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Ivi, p. 17



Saggi

(«L'estensione dei domini richiede che un potere assoluto sia conferito alla persona che lo governa. [...] Ogni altro sistema di governo non solo sarebbe stato pregiudizievole per la Russia, ma sarebbe addirittura risultato nella sua completa rovina»<sup>20</sup>).

Il percorso intrapreso nel XVIII secolo ha avuto come esito il fallimento dell'insurrezione decabrista nel 1825, duramente repressa da Nicola I. Proprio dalla sconfitta dell'anima riformatrice dell'élite russa e dalla repressione di critiche dottrinarie di diversa provenienza<sup>21</sup> ha preso le mosse la dottrina dello Stato di Sergej Uvarov, che notevole influenza avrebbe esercitato nei decenni a venire. Alla sua base, vi sono ancora una volta considerazioni relative alla contraddizione insanabile tra l'inderogabilità del potere autocratico e la pressione di strutture sociali ed economiche in evoluzione, in parte come risultato delle stesse politiche statali:

La forza del potere autocratico [sovrano] rappresenta la condizione necessaria per l'esistenza dell'Impero nella sua forma attuale [...] Se accettasse la chimera della monarchia limitata, eguaglianza dei diritti di tutti i ceti, rappresentanza nazionale secondo il modello europeo, e una forma di governo pseudo-costituzionale, il colosso non sopravvivrebbe due settimane e collasserebbe anche prima che queste false trasformazioni fossero completate<sup>22</sup>.

La questione russa sul finire del XIX secolo e oltre fino agli esiti rivoluzionari consiste nel protrarsi di tale contraddizione. I tentativi riformatori di Alessandro II e Nikolaj Alekseevič Miljutin tra gli anni '60 e '70<sup>23</sup> – tra cui l'istituzione degli *zemstva* (consigli territoriali) – e quelli promossi da Sergej Witte dopo il 1905<sup>24</sup> – i primi a condurre all'istituzione di un organo assembleare realmente rappresentativo – non si dimostrarono in grado di sciogliere i nodi: nell'un caso dando

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Ivi, p. 44 s.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Ivi, p. 22.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Cit. in A. ZORIN, *The Cherished Triad*, cit., p. 346.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> P. WALDRON, *Between Two Revolutions, Stolypin and the Politics of Renewal in Russia*, Routledge, London 1998, pp. 4-14

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Ivi, pp. 21-39; M. GANINO, *Russia*, cit., pp. 32-34.



Saggi

luogo alla reazione sotto Alessandro III e Nicola II<sup>25</sup>, nell'altro avviando un processo di destrutturazione delle strutture imperiali fino alla loro implosione.

Oltre alla persistenza di questo elemento autocratico, è però utile rimarcarne i motivi, poiché è questo a dar conto dei profili di continuità con la Russia contemporanea: in particolare, la convinzione di poter solo così (attraverso l'unità e la centralità del potere) garantire la tenuta di una società composita e divisa come quella russa, di fronte al timore di un collasso della compagine imperiale su cui si era costruita l'identità statuale.

A partire dall'elezione di Vladimir Putin alla Presidenza federale nel marzo 2000, l'elemento autocratico viene sintetizzato nei discorsi ufficiali con la locuzione "Stato forte" (sil'noie gosudarstvo)<sup>26</sup>. La nozione è scarnamente elaborata. Nel "manifesto" del 1999 lo "Stato forte" era definito principalmente in opposizione al modello liberale anglo-americano e al modello totalitario. Con indicazioni ancora vaghe, si rimarcava la centralità del ruolo di guida dello Stato – a esso erano rivolte le principali richieste pubbliche – da conciliare con la democrazia, la legge, la libertà personale e politica. Nei numerosi interventi successivi, non erano fornite indicazioni più precise e fino al secondo mandato presidenziale apparivano possibili diverse linee di sviluppo<sup>27</sup>. Ci si limitava a designare lo Stato forte in ragione non dei suoi caratteri intrinseci, bensì della sua funzione: lo Stato forte è sinonimo di Stato efficiente, perché «fonte e garanzia dell'ordine e [...] promotore e principale motore di ogni cambiamento»<sup>28</sup>, «condizione basilare per lo sviluppo della Russia»<sup>29</sup>.

Ciò su cui Putin ha frequentemente posto l'accento nel corso dei primi due mandati presidenziali attiene ai rapporti interni tra la Federazione e le sue componenti territoriali. Nel discorso annuale tenuto alla *Duma* il 3 aprile 2001 lo Stato forte è collegato all'esistenza di una «federazione solida» che ponga «freno

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> P. WALDRON, Between Two Revolutions, cit, pp. 14-21.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> L. GUDKOV, V. ZASLAVKSY, *La Russia*, cit., p. 99.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Nel 2007, il consigliere presidenziale Vladislav Surkov aveva così equiparato Putin a Franklin Delano Roosvelt, D. IGNATIUS, *Putin's Moment To Seize*, in «The Washington Post», 14 febbraio 2007.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Così nel c.d. "manifesto" del 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Meeting of the Valdai Discussion Club, 22 ottobre 2020, testo reperibile all'indirizzo web http://en.kremlin.ru/events/president/news/64261



Saggi

alla disintegrazione dello Stato». In effetti, il rapporto centro-periferia avrebbe costituito ambito privilegiato di realizzazione di uno Stato forte negli anni a venire, con le leggi approvate tra il 2003 e il 2010<sup>30</sup>, volte a comprimere l'autonomia delle componenti locali. Ciò evidenzia che una delle preoccupazioni maggiori dell'élite di governo riguarda le dinamiche centrifughe degli anni '90<sup>31</sup> nel contesto di un modello imperiale da preservare: sullo sfondo, è la memoria di come l'introduzione a opera dello Zar Alessandro II, negli anni '60 del XIX secolo scorso, degli *zemstva* (consigli territoriali) fosse stata un fattore di disturbo del potere autocratico<sup>32</sup>. Sotto altri profili, tuttavia, tale periodo è apparentemente caratterizzato da una minore carica autocratica. Non passano inosservate le riforme nel senso di una maggiore certezza del diritto e, per certi versi, di una maggiore libertà: un nuovo codice penale, con l'incorporazione dell'*habeas corpus*, l'introduzione della giuria e del gratuito patrocinio, («all institutions that have taken other countries decades, if centuries, to put in place»)<sup>33</sup>.

I mandati successivi, dopo l'intermezzo della presidenza Medvedev, aprono una fase di realizzazione più pervasiva dello Stato forte<sup>34</sup> che passa anzitutto attraverso l'ampia riforma costituzionale del 2020<sup>35</sup>, di cui l'ulteriore verticalizzazione delle strutture territoriali è solo un elemento accanto ad altri relativi alle strutture politiche<sup>36</sup>. Il cambio di prospettiva è significativo perché nel 1999 Putin aveva escluso interventi sul testo costituzionale le cui «disposizioni in materia di diritti e libertà individuali sono considerate tra i migliori esempi al mondo».

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> M. GANINO, *Russia*, cit., pp. 82-110.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Ivi, pp. 82 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> P. WALDRON, Between Two Revolutions, cit., pp. 6-8.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> N.N. PETRO, *The Great Transformation: How the Putin Plan Altered Russian Society*, ISPI Policy Brief, n. 132, 2009, pp. 3-5. Sui limiti di tale programma Riformista, L. GUDKOV, V. ZASLAVKSY, *La Russia*, cit., p. 94.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Ne sono esempio le leggi approvate dal 2012, su cui A. SALOMONI, *Teorie della sovranità*, cit., p. 3996

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> M. GANINO, *Tempi e modi rituali della revisione di Putin. Continuità e varianti*, in «NAD», n.1, 2020, pp. 178-197.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> A. DI GREGORIO, Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020, in «NAD», n. 1, 2020, pp. 140-176.



Saggi

Inoltre, le modifiche relative al mandato presidenziale, nel rinviare di fatto il problema della transizione al potere, se rapportata alla via dell'avvicendamento presidenziale scelta nel 2008 sembrava indicare l'esistenza di difficoltà<sup>37</sup>. In effetti, tale intervento segue le modifiche del codice penale che incidono sulla libertà di manifestazione del pensiero e sulle libertà di riunione e di associazione, gli interventi sulle procedure amministrative che limitano la libertà di movimento sul territorio nazionale<sup>38</sup>, e in generale tutti quegli interventi, anche nell'ambito della regolamentazione digitale, che portano a un'attuazione più pervasiva del modello dello stato forte andando a intaccare non solo il quadro normativo, ma anche la prassi amministrativa e degli stessi organi giurisdizionali.

Tra le due fasi, ci sono gli effetti della crisi finanziaria del 2007-2008, il movimento di protesta del 2011-2013<sup>39</sup> e i mutamenti del contesto internazionale, in grado di incidere sulla politica interna per via della vocazione imperiale russa. Il modello dello "Stato forte", di cui si è messa in luce la genesi, si è così imposto mostrando la propria adattabilità al contesto (e alla percezione dello stesso da parte dell'élite di governo). Del resto, già nel 1999 Putin invocava il «ruolo di guida e regolamentazione dello Stato *nella misura necessaria*, partendo dalle tradizioni e *dallo stato attuale del Paese*».

## 3. La dimensione religiosa: Pravoslavie e spazio spirituale

Il cambio di marcia realizzatosi subito dopo la presidenza Medvedev si riflette anche in ambito religioso. Storicamente, le origini dell'intreccio tra il Sovrano e

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> È utile ricordare come la riforma del 2020 sia stata l'esito di un *iter* di approvazione supervisionato dal Presidente e particolarmente spedito: due mesi sono intercorsi tra la presentazione del testo e l'approvazione da parte delle assemblee dei soggetti federati. Inoltre vi è stata una deprocedimentalizzazione – se così si può dire – dell'*iter* legislativo, con l'intervento di soggetti (organi rappresentativi di soggetti sociali, gruppi di esperti) la cui partecipazione non è disciplinata dal regolamento parlamentare.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> M. POPOVA, Putin-Style "Rule of Law", cit.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> L. GUDKOV, *The 'Great Power' Ideologeme as a Condition of Putin's Regime Legitimacy*, in R.M. CUCCIOLLA (a cura di), *The Power State Is Back? The Evolution of Russian Political Thought After 1991*, Reset, Roma 2016, p. 49.



Saggi

la Chiesa ortodossa russa sono da ritrovare nel ruolo che questa ha avuto nel consolidamento del Granducato di Moscovia, esercitando anche in alcuni frangenti una funzione di contrappeso<sup>40</sup>. Come ha evidenziato la storiografia, i monasteri ortodossi hanno costituito un avamposto economico e militare, consentendo la colonizzazione di nuovi territori dove si sarebbero poi sviluppati importanti centri economici<sup>41</sup>. Inoltre, come spesso si ricorda, tale intreccio trovò un terreno fertile nella centralità in ambito ortodosso del principio di derivazione bizantina della sinfonia regolante i rapporti tra ordine spirituale e ordine temporale. In base a tale principio, «Sacerdotium e Imperium non sono concepiti come istituzioni distinte, ma come due aspetti del Regno di Dio sulla terra», che si coordinano e collaborano nell'obiettivo del benessere della comunità<sup>42</sup>.

La storia russa si è dunque caratterizzata per lo stabile coinvolgimento della Chiesa negli affari giuridici e amministrativi e, dal XVII secolo, per la progressiva incorporazione della Chiesa ortodossa nelle strutture dello Stato. Ciò ha conformato le relazioni tra potere politico e potere spirituale nei secoli più recenti in maniera nettamente distinta rispetto a quanto avvenuto nell'esperienza europea di secolarizzazione politica e giuridica<sup>43</sup> e di separazione tra Stato e Chiesa.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> All'epoca della cosiddetta Battaglia sull'Ugra nella seconda metà del XV secolo, l'arcivescovo Vassian rivolgendosi a Ivan III aveva rappresentato il rapporto tra Chiesa ortodossa nei termini di un rapporto fatto di obblighi reciproci, ricordando al Sovrano "unificatore di tutte le Russie", timoroso di ingaggiare la battaglia con l'esercito dell'Orda d'Oro, che «è nostro dovere ricordare [gli obblighi del Sovrano] ed è suo dovere obbedire», S. PUSHKAREV, *The Role of the Orthodox Church in Russian History*, in S. PUSHKAREV, V. RUSAK, G. YAKUNIN, *Christianity and Government in Russia and the Soviet Union*, Routledge, New York 1989, p. 32 s. Duecento anni dopo, fu il Patriarca Nikon successivamente allo scisma a esercitare (seppur senza successo) un ruolo di contrasto all'autocrazia zarista, A. P. TSYGANKOV, *The Strong State*, cit., p. 7.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> S. PUSHKAREV, *The Role of the Orthodox Church*, cit., pp. 14-30.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> G. CODEVILLA, *La politica ecclesiastica russa*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», n. 1, 2014, pp. 243-257.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Su secolarizzazione e secolarismo, T. KÖLLNER, *Religion and Politics in Contemporary Russia.* Beyond the Binary of Power and Authority, Routledge, London 2021, p. 29.



Saggi

La realtà di tale collaborazione è tuttavia mutata nel tempo, dando luogo a periodi di maggiore autonomia della Chiesa alternati a periodi di sua maggiore debolezza e più stretta aderenza al potere temporale. Sarebbe dunque errato leggere il rapporto tra Chiesa ortodossa russa e potere politico tanto nei termini di una perfetta collaborazione tra gli stessi – l'ideale della Sinfonia –, quanto nei termini di una mera subordinazione della Chiesa al potere politico e di strumentalizzazione della prima. Così, l'istituzione del Patriarcato di Mosca nel 1589 fu certamente voluto dal potere civile più che dalla gerarchia ecclesiastica controllata dal primo, ma stimolò l'autonomia del potere spirituale rispetto al potere politico che durò per quasi un secolo<sup>44</sup>.

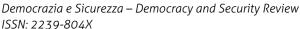
L'indebolimento della Chiesa ortodossa ebbe inizio già alla metà del XVII secolo, successivamente allo scisma (*Raskol*) e alla riforma ecclesiastica dello Zar Aleksej Michajlovič, che avrebbe preparato il terreno per la riforma petrina<sup>45</sup>. Con Pietro il Grande inizia un periodo di controllo imperiale sulla Chiesa ortodossa<sup>46</sup>, come parte del suo progetto di riforma dello Stato. Il Patriarcato fu soppresso nel 1721 (anno della proclamazione dell'Impero) per essere sostituito dal Santo Sinodo sotto la supervisione di un procuratore; al contempo, con lo spostamento della capitale da Mosca a San Pietroburgo otto anni prima, la volontà di rinnovamento dello Stato si imponeva sulla tradizione. Questa condizione istituzionale durò fino al crollo dell'Impero zarista, ma essa non rifletteva pienamente il ruolo che l'Ortodossia continuava a giocare nelle dinamiche politiche. Sergej Uvarov metteva addirittura la componente religiosa come primo elemento della triade, riservando a essa – per il suo radicamento nella tradizione – una funzione di collante tra potere dello Stato e patriottismo<sup>47</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Ivi, p. 59.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> A. SCHÖNLE, A. ZORIN, *On the Periphery of Europe*, cit., p. 115.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Ivi, p. 36.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> A. ZORIN, *The Cherished Triad*, cit., p, 344 s.





Saggi

Dopo la parentesi sovietica<sup>48</sup>, la Chiesa Ortodossa ha acquisito rilevanza sempre maggiore e il rapporto con lo Stato ha attraversato tre fasi. La prima fase si avviava in coincidenza con l'adozione della Costituzione, che preludeva a una ridefinizione della posizione della Chiesa Ortodossa. Aderente ai principi degli ordinamenti pluralisti, la nuova Costituzione fissava la separazione tra Stato e Chiesa – definendo la Russia «Stato laico» (articolo 14)<sup>49</sup> – e la libertà di coscienza e di professione del credo (articolo 28)<sup>50</sup>. Si tratta di una fase breve e ancora incerta, dato il contesto della transizione.

L'approvazione nel 1997 della normativa ordinaria di attuazione del dettato costituzionale sotto l'influenza della Chiesa Ortodossa Russa<sup>51</sup> apre la seconda fase. La legge si poneva in contraddizione con le disposizioni dei due articoli richiamati, recuperando alcuni punti fermi della tradizione russa<sup>52</sup>. Essa stabiliva una gerarchia confessionale fondata sulla differenziazione tra confessioni tradizionali e non tradizionali, appoggiandosi su un riferimento contenuto nel preambolo della Costituzione. La legge includeva tra le prime – che in quanto tali erano protette – Ortodossia, Islam, Ebraismo e Buddismo. Da tale distinzione erano fatte derivare conseguenze di ordine giuridico: tra queste, vi era, per le religioni

- <sup>48</sup> Nel periodo sovietico la Chiesa ortodossa russa venne infine ridotta ai minimi termini e svuotata di ogni potere, ma anche qui si danno periodi di maggiore apertura da parte delle autorità sovietiche, in particolare dopo la seconda guerra mondiale, negli anni '60 sotto Brezhnev e nella seconda metà degli anni '80, T. KÖLLNER, *Religion and Politics*, cit. p. 64 s.
- <sup>49</sup> «1. La Federazione di Russia è uno Stato laico. Nessuna religione può costituirsi in qualità di religione di Stato o obbligatoria. 2. Le associazioni religiose sono separate dallo Stato e sono uguali davanti alla legge».
- <sup>50</sup> «A ciascuno è garantita la libertà di coscienza, la libertà di professione religiosa, compreso il diritto di professare individualmente o in comune con altri qualsiasi religione o di non professarne alcuna, di scegliere liberamente, di avere e di diffondere convinzioni religiose e altre e di agire in conformità con esse».
- <sup>51</sup> Legge federale sulla libertà di coscienza e sulle associazioni religiose. Su questa vicenda, G. CODEVILLA, *La politica ecclesiastica russa*, cit.
- <sup>52</sup> G. CODEVILLA, *Lo zar e il patriarca. I rapporti tra trono e altare in Russia dalle origini ai giorni nostri*, La Casa di Matriona, 2008; ID., *La Chiesa Ortodossa Russa e le riforme dell'inizio del XX secolo*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 22, 2019, pp. 1-27.



Saggi

non tradizionali – tollerate e non protette: tra queste il Cattolicesimo –, l'esclusione della libertà di professare il credo oltre il proprio gruppo di appartenenza e l'imposizione di limiti sui visti d'ingresso al fine di garantire la "sicurezza spirituale" del Paese. Oltre a ciò, alla Chiesa ortodossa era riservata una posizione privilegiata con la ricostruzione di quel legame con lo Stato, reciso in epoca sovietica. È il caso delle disposizioni relative all'insegnamento religioso nelle scuole, che spingeva verso la trasformazione della scuola da laica in confessionale<sup>53</sup>.

Dunque, già prima del 1999-2000 si riafferma – più che in altri ambiti – il peso di una tradizione nella quale l'Ortodossia occupa un posto centrale nell'identità dello Stato russo. Ciò non è però tanto l'esito di una politica coerente dello Stato, che appare piuttosto accondiscendente al forte attivismo della Chiesa del quale dà conto l'influenza diretta delle autorità della Chiesa nella redazione della legge del 1997.

Di tale attivismo sono esempio anche la creazione nel 1993 (a opera del futuro Patriarca Kirill, allora a capo del Dipartimento per le Relazioni Esterne) del Consiglio mondiale del popolo russo (*Vsemirnyi Russkii Narodnyi Sobor*), piattaforma per il dialogo tra i rappresentanti del mondo religioso e del mondo politico<sup>54</sup>; o il Concilio dei vescovi che nell'agosto del 2000 (quattro mesi dopo l'elezione di Putin alla Presidenza della Federazione), approva il documento sui "Fondamenti della dottrina sociale della Chiesa Ortodossa", anch'esso influenzato dal futuro Patriarca Kirill, per il quale la Chiesa Ortodossa è «elemento costitutivo dello Stato». Questo documento avversava esplicitamente la pretesa separazione tra Chiesa e Stato, contraddicendo un precedente documento del 1994, molto più cauto al riguardo<sup>55</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> T. KÖLLNER, *Religion and Politics*, cit.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Ivi, p. 67 s.



Saggi

Lo stesso attivismo si manifesta anche in seno alla Chiesa Ortodossa, che non appare una realtà omogenea e priva di conflitti interni<sup>56</sup>. Si realizza infatti in quel decennio la marginalizzazione della componente che approssimativamente si potrebbe definire "liberale"<sup>57</sup>, favorendosi una più decisa convergenza della Chiesa Ortodossa con le autorità dello Stato, secondo una riedizione di quanto avvenuto dopo lo scisma del XVII secolo.

Pur di fronte al riavvicinamento ideologico con la Chiesa Ortodossa, durante i primi mandati presidenziali di Vladimir Putin la politica dello Stato non è stata orientata a una relazione istituzionale troppo stretta con la Chiesa Ortodossa. Tale periodo è stato anzi definito come un «decennio di fallimenti per il Patriarcato» rispetto alla soluzione di questioni importanti<sup>58</sup>. Solo a partire dalla Presidenza Medvedev, fautore della "riunificazione" tra Stato e Chiesa, e nel corso del decennio successivo «Russian Orthodoxy has reemerged definitively as one of the key players in Russian society», cosicché oggi essa «is involved in most debates and initiatives; dominates the public sphere with its processions, religious symbols and architecture; and becomes more and more involved in decision-making processes»<sup>59</sup>.

Così, è riconosciuto alla Chiesa Ortodossa il diritto di rendere pareri sui testi di legge in discussione alla *Duma* prima della loro approvazione, mentre suoi rappresentanti sono divenuti membri in misura sempre maggiore di commissioni, influenzando le decisioni dell'amministrazione<sup>60</sup>. Non sempre, però, l'influenza è decisiva ai livelli politici più alti e rimane una certa ambiguità nel rapporto tra i due centri di potere. Un esempio significativo è la revisione costituzionale del 2020: il progetto originario conteneva una modifica del preambolo

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> D. AGASSO, Kirill licenzia il metropolita Hilarion, il suo "vice" che ha criticato la guerra in Ucraina, in «La Stampa», 7 giugno 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> T. KÖLLNER, *Religion and Politics*, cit., p. 54.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Ivi, p. 32.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> *Ibid*.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Ivi, p. 41.



Saggi

che, riprendendo le disposizioni della legge del 1997, sottolineava il ruolo storico dell'Ortodossia e non menzionava più le religioni non tradizionali, ma tale modifica non venne infine accolta<sup>61</sup>.

In breve, la realtà è quella di un rapporto di mutua dipendenza. Lungi dal costituire uno strumento nelle mani dell'autorità statale, la Chiesa Ortodossa ha acquisito una sostanziale autonomia. Pur in presenza di sintonia ideologica (patriottismo, rapporti familiari e di genere, rifiuto dei valori occidentali), prossimità (dove il clero è parte dell'élite) e commistione istituzionale, non vi è una perfetta coincidenza tra le rispettive agende politiche<sup>62</sup>. Il rapporto è piuttosto costruito su «complex and open-ended [...] cooperation, negotiation, contestation and confrontation between two powerful actors», in cui «neither side is able to instrumentalize the other completely or permanently»<sup>63</sup>. La situazione è stata descritta da taluni come sinfonia asimmetrica<sup>64</sup> o imperfetta<sup>65</sup> per la capacità della Chiesa di portare avanti la propria agenda politica<sup>66</sup>, mentre la strumentalizzazione della Chiesa Ortodossa comporta rischi per il potere statale.

In definitiva, lo Stato ha acconsentito a una maggiore autonomia della Chiesa, in grado di fornire una sua legittimazione ad alcune scelte politiche del primo, tanto più indispensabile nel corso del secondo – difficile – decennio putiniano. Nell'aprile 2022, in occasione delle celebrazioni pasquali, il Presidente federale si è così rivolto al Patriarca Kirill:

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> G. CODEVILLA, *La politica ecclesiastica*, cit. Su altri aspetti della riforma relativi alla dimensione della libertà religiosa, G. CODEVILLA, *La riforma della Costituzione*, in S. CAPRIO, *Lo zar di vetro: la Russia di Putin*, Milano, Jaca Book 2020.

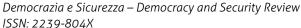
<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> T. KÖLLNER, Religion and Politics, cit., p. 39.

<sup>63</sup> Ivi, pp. 22 e 36.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Ivi, p 37.

<sup>65</sup> S. CAPRIO, Lo zar di vetro, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Così, sulla Crimea a Chiesa ortodossa russa ha tenuto un approccio più cauto che rifletteva le divergenze con la Chiesa Ucraina - Pariarcato di Mosca. Tale approccio muta solo nel gennaio 2019, a seguito dell'autocefalia della Chiesa ortodossa ucraina da parte del Patriarca ecumenico.





Saggi

È gratificante sapere che sotto la vostra guida la Chiesa si sta impegnando in un rapporto fruttuoso con lo Stato, dando un enorme contributo alla promozione nella società dei tradizionali valori spirituali, morali e familiari, all'educazione [vospitanie] delle giovani generazioni e al rafforzamento della concordia e della comprensione reciproca tra persone in questi tempi difficili<sup>67</sup>.

### 4. La dimensione ideologica: Narodnost'e Mondo russo

La dinamica ora descritta introduce la terza dimensione rilevante per la comprensione della Costituzione russa contemporanea: quella relativa al processo di *State-* e *Nation-(re)building* dopo l'implosione dell'Impero sovietico<sup>68</sup>. Dalla sua scomposizione, che ha prodotto quindici nuovi Stati – sei in Europa, tre nel Caucaso e cinque in Asia centrale, più la Federazione di Russia –, quest'ultima si è trovata in una condizione peculiare. Essa affrontava infatti problemi apparentemente simili a quelli dei nuovi Stati indipendenti post-sovietici, ma a partire da presupposti molto diversi.

Nel farsi naturalmente erede della *preesistente* esperienza statuale secolare, la Federazione di Russia si trovava a dover ridefinire la propria identità in senso imperial-nazionale o piuttosto statal-nazionale. Nel corso degli anni '90, la ridefinizione era ancora incerta, ma nel passaggio di millennio la strada imboccata si è fondata sul recupero di una visione imperial-territoriale che, oltre a disinnescare le pulsioni etno-nazionaliste entro il territorio della Federazione<sup>69</sup>, ha radici ben impiantate nella storia russa e nella tradizione bizantino-ortodossa. A rilevare qui è lo sviluppo della statualità russa in senso imperiale – nelle sue dimensioni politiche e religiose al contempo – tra il XIV e XVII secolo: l'affermazione di Mosca come capitale religiosa della Russia, l'affermarsi della dottrina di Mosca come

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Easter greetings to Patriarch Kirill of Moscow and All Russia, 24 aprile 2022, testo reperibile al sito web <a href="http://www.en.kremlin.ru/events/president/news/70937">http://www.en.kremlin.ru/events/president/news/70937</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> D. LIEVEN, *The Russian Empire*, cit., p. 608.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> A. MILLER, *Nation, Nation-State, State-Nation and Empire-State in Post-Soviet Russia*, in R.M. CUCCIOLLA (a cura di), *The Power State Is Back?*, cit., p. 67.



Saggi

Terza Roma, dopo il collasso dell'Impero bizantino (pochi anni prima, nel 1448, era stata riconosciuta l'autocefalia della Chiesa russa, che nel 1589 ottenne lo status di Patriarcato), l'assunzione da parte di Ivan IV "il Terribile" del titolo di Zar in corrispondenza con l'avvio dell'espansione territoriale verso est, quindi la proclamazione formale dell'Impero. Successivamente, il XVIII e il XIX secolo avrebbero costituito il momento di consolidamento di tale visione e di elaborazione di nozioni a esso funzionali.

Tra queste, accanto a quelle richiamate nei due paragrafi precedenti (*Samo-derzhavie* e *Pravoslavie*), assume qui rilievo storicamente la nozione di *Narodnost'*. Il termine è tradotto come nazionalità, o carattere nazionale, ma dev'essere opportunamente specificato. Pur nella variabilità semantica che ha assunto nel XIX secolo<sup>70</sup>, esso appare inscindibile dall'idea di *fedeltà* a una tradizione che si compone di elementi politici, spirituali e morali<sup>71</sup> strettamente legati a un territorio. Nel quadro di una compagine imperiale – caratterizzata da pluralismo etnico (specie dal XIX secolo)<sup>72</sup>, ma anche segnata da divisioni sociali profonde<sup>73</sup> –, tale mitologia politica svolgeva una funzione di collante ideologico per l'integrazione della stessa attorno alla nozione di "russità" (*russkost'*)<sup>74</sup> e ai valori di cui questa si faceva portatrice.

Lo spazio territoriale, che è anche spazio spirituale e spazio morale via via ridefinito a seconda delle epoche, ma immutabile nella rappresentazione ideologica in un determinato momento storico<sup>75</sup>, definisce i confini della *Narodnost*'.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> A. MILLER, Natsiia, Narod, Narodnost' in Russia in the 19th Century: Some Introductory Remarks to the History of Concepts, in «Jahrbücher für Geschichte Osteuropas», n. 56, 2008, pp. 381-383.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> E. PAIN, *The imperial syndrome and its influence on Russian nationalism*, in P. KOLSTØ, H. BLAKKISRUD (a cura di), *The new Russian nationalism. Imperialism, ethnicity and authoritarianism, 2000-2015*, EUP, Edinburgh 2016, p. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> T. KÖLLNER, *Religion and Politics*, cit., p. 61.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> A. ZORIN, *The Cherished Triad*, cit., p. 358 s.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> A. KOTENKO, An Inconsistently Nationalizing State: The Romanov Empire and the Ukrainian National Movement, 1906–1917, in V. D. STALIŪNAS, Y. AOSHIMA, The Tsar, The Empire, and The Nation Dilemmas of Nationalization in Russia's Western Borderlands, 1905-1915, CEU Press, Budapest 2021, p. 18 s.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Così, la seconda metà del XIX secolo è stata testimone per i territori appartenenti grosso modo all'Estonia e alla Lettonia della «partial symbolic appropriation [...] in Russian national discourse on the basis of historic and confessional criteria». I territori polacchi e ucraini sono invece stati considerati più a lungo far parte del «territorio nazionale». V. D. STALIŪNAS, Y. AOSHIMA, *The Tsar, The Empire*, cit., p. 6.



Saggi

Questa nozione mira dunque a conciliare la centralità della "russità" con l'incorporazione di elementi multietnici attraverso il ricorso all'idea di un'appartenenza comune a un territorio. Secondo Dominic Lieven, lo sviluppo di un'ideologia nazionalista della russità nel corso del XIX secolo era collegata, oltre che a fattori storico-culturali, alla dimensione demografica:

In 1897 roughly 46 per cent of the Tsar's subjects were Great Russians. About 23 per cent of Franz Joseph's subjects were Austrian-Germans. However, Russia's rulers, and indeed much of educated society, regarded Ukrainians and Belo- russians as simply offshoots of the Russian tribe who spoke somewhat strange dialects. Given this premise, roughly two-thirds of the empire's population were Russians, at which point a policy of treating the whole polity as if it were, or ought to be, a nation became plausible, if misguided<sup>76</sup>.

Nel periodo storico in cui la nozione è stata così elaborata, e soprattutto nel corso del XIX secolo quando essa è entrata a far parte della dottrina triadica del nazionalismo ufficiale, la sua rappresentazione attraverso il ricorso al termine *Narodnost'* permetteva di neutralizzare la carica dirompente di termini contigui, implicanti una dimensione rappresentativa (*natsia*) o di rivendicazione identitaria (*nationalnost*)<sup>77</sup>. La nozione di *Narodnost'* non indicava dunque un'omogeneità culturale, al pari ad esempio della nozione francese di "*nation*", bensì una omogeneità fondata su elementi territoriali, politici, religiosi e morali storicamente costituitisi: in altri termini, si potrebbe dire, una *comunità di destino* su basi territoriali.

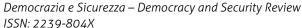
Oggi, la nozione di *Narodnost*' è trasfigurata nella mitologia politica del *Russkij Mir*<sup>78</sup> – Mondo russo, o Comunità russa<sup>79</sup> – a indicare il legame tra le

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> D. LIEVEN, *The Russian Empire*, cit., p. 623.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> A. MILLER, Natsiia, Narod, Narodnost', cit., p. 384 s.; E. PAIN, The imperial syndrome, cit., p. 50.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> E. PAIN, *The imperial syndrome*, cit., p. 73.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Usa la traduzione non letterale civiltà panrussa C. CARPINELLI, *Il revanscismo imperiale di Putin tra codici di civiltà e riferimenti storico culturali*, in *Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, 22 marzo 2022. L'aggettivo "russo" è qui impiegato per tradurre l'aggettivo *russkij*, che ha una connotazione etnicolinguistica in opposizione a quella civica del termine *roossijskij* ("della Russia", o "dello Stato russo": *roossijskaja gosudarstvennost*).





Saggi

etnie in seno alla Federazione («il popolo multinazionale della Federazione di Russia, unito da un comune destino sulla nostra terra», come recita il preambolo della Costituzione del 1993) ma anche tra tale popolo e le sue componenti che – a seguito dell'implosione dell'Impero sovietico – si trovano al di fuori dei suoi confini pur continuando ad appartenere al Mondo russo (l'estero vicino)<sup>80</sup>. Questa prospettiva imperiale ha implicazioni sia sul versante interno che sul versante esterno.

Sul versante dei rapporti interni alla Federazione, sono molteplici i profili di rilievo. Si pensi agli aspri conflitti politici che hanno attraversato il Paese nel periodo della prima transizione e poi nel ventennio successivo tra un nazionalismo fautore del recupero della tradizione imperiale (e dunque multietnica, seppur a guida russa) e un nazionalismo fautore di una Russia "russa" (in seno al quale si annovera il nome di Aleksej Navalnyj). Se negli anni '90 la direzione da seguire appariva ancora incerta<sup>81</sup>, Putin ha decisamente preso partito per il primo modello, quello del nazionalismo imperiale. In occasione di un incontro del club Valdai nel 2018, nel sottolineare l'importanza della lingua e della cultura russe e nel definirsi come il «primo nazionalista in Russia», il Presidente ha così individuato, tra gli altri il compito, di «difendere e preservare l'interesse del Paese dal "nazionalismo delle caverne" che mira a distruggere la Russia»82. Il modello di riferimento è lo Stato multinazionale (gosudarstvo mnogonatsional'noe) – dove un quinto della popolazione della Federazione di Russia è di etnia non russa – in opposizione allo Stato nazionale, o mononazionale (odnonatsional'noe gosudarstvo) di derivazione occidentale.

In effetti, tra gli errori che Putin imputa alla transizione degli anni '90 vi è l'abbandono della vocazione imperiale del Paese, che pur rimaneva caratterizzato da estensione territoriale e diversità etnica e sociale incomparabili, mentre molti

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> G. SAVINO, *Cosmologia di Vladimir Putin*, in «Limes», n. 4, 2022, p. 68, dove si cita l'affermazione di Putin secondo cui «Da secoli il concetto di mondo russo è andato oltre i confini geografici della Russia e anche oltre i limiti dell'etnia russa».

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> A. P. TSYGANKOV, *The Strong State*, cit., pp. 167-173.

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> Citato in M. MORINI, G. SAVINO, *Il culto nazionalista di Putin e il tradimento della storia*, in «Domani», 13 maggio 2022.



Saggi

russi risiedevano in Paesi dell'"estero vicino" <sup>83</sup>. Indicative sono in merito le parole di Vladislav Surkov, vice-direttore dell'Amministrazione presidenziale fino al 2011 e poi consigliere personale del Presidente fino al 2020:

La disintegrazione della Russia – impossibile perché contraria alla natura e alla storia – è stata bloccata, tardivamente ma in maniera decisa. Collassando dal livello dell'URSS a quello della Federazione di Russia, il Paese ha ora interrotto il suo processo di decomposizione. La Russia ha cominciato a ricostruirsi ed è tornata al suo solo stato naturale: quello di un Paese immenso, che si estende e riunisce le terre di una comunità di popoli. [...] Comunque vada, lo Stato russo persevera nella sua natura ed è divenuto uno Stato di tipo nuovo, mai conosciuto prima<sup>84</sup>.

Si comprende l'attenzione rivolta al consolidamento dei dispositivi di integrazione di una realtà sociale ed etnica frammentata e polarizzata. Fondamentale è qui una tradizione via via reinterpretata ma il cui elemento decisivo è la «fede nella grandezza della Russia» a cui si fa riferimento nel "manifesto" del 1999. La promozione dei "valori morali tradizionali" assume maggior rilevanza tra le politiche dello Stato<sup>85</sup>. L'accentuazione degli elementi identitari (lingua, cultura, religione, ruolo storico del paese erede dell'URSS, famiglia, infanzia) nella riforma costituzionale del 2020 è da questo punto di vista indicativa. In tale costruzione, soprattutto nella seconda fase del putinismo, l'Ortodossia è divenuta elemento centrale, assurgendo a elemento unificante culturale e non strettamente religioso<sup>86</sup>. All'inizio del suo secondo mandato presidenziale, Putin così affermava: «Non dovrebbero esserci barriere artificiali. Ortodossia: questa è una parte della cultura russa. Non si dovrebbe tracciare completamente un confine tra cultura e Chiesa. Certo, per legge nel nostro Paese la Chiesa è separata dallo Stato, ma nell'anima e nella storia del nostro popolo sono un'unica cosa. Così è sempre stato e sempre sarà»<sup>87</sup>.

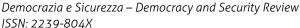
<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> D. LIEVEN, *The Russian Empire*, cit., p. 612.

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> V. SURKOV, *La longue gouvernance de Poutine*, in «Fondapol», Mai 2019.

<sup>85</sup> L. GUDKOV, The 'Great Power', cit., p. 51.

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> T. KÖLLNER, Religion and Politics, cit., p. 26.

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Cit. in T. KÖLLNER, Religion and Politics, cit., p. 34.





Saggi

Lungi dal limitare il proprio raggio d'azione alle statuizioni di principio e alle dichiarazioni formali, ciò si traduce in una politica concreta di educazione o "formazione" (*vospitanie*) del cittadino<sup>88</sup>. Da ultimo, si pensi alla riforma dei curricula scolastici, con la pubblicazione del manuale su "I fondamenti della statualità russa" [*roossijskaja gosudarstvennost*], in cui si afferma la necessità di «presentare la storia nazionale come un graduale superamento della frammentazione (non solo feudale ma in senso più ampio anche quella basata sui clan) e una transizione verso un progetto imperiale e di civiltà», la quale «dovrebbe includere non solo un approccio civilizzatore e un pensiero conservatore, ma anche correnti trascurate o sottovalutate (come il comunitarismo, la solidarietà), così come la filosofia religiosa russa»<sup>89</sup>.

Viene qui in evidenza il tema dello Stato-civiltà, evocato già nel programma elettorale di Russia Unita del 2007, che parlava della Russia come «civiltà unica» implicante «la protezione di uno spazio culturale comune, della lingua russa, delle tradizioni storiche» Su tali basi, «la Russia non poteva adattarsi a stringere alleanze "come membro subordinato di un'unione", e questa era anche una delle ragioni per cui non poteva "vivere secondo le regole di altri", in quanto "Stato che crea unione" (sojuzobrazujuščee gosudarstvo) » Putin vi ritorna in un discorso del 2013 per giustificare i caratteri dello Stato russo contemporaneo («Proprio dal concetto di Stato-civiltà derivano le particolarità del nostro assetto statale») e di lì questo tema diviene centrale: fino al Decreto n. 229 del 31 marzo scorso relativo ai principi della politica estera, in cui la Russia è definita «uno stato-civiltà originale, una vasta potenza eurasiatica ed euro-pacifica che ha riunito il popolo russo e gli altri popoli che compongono la comunità culturale e di civiltà del mondo russo».

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> Ivi, pp. 42, 50 s., 72; C. CARPINELLI, *La "nuova" Costituzione russa e il suo codice di civiltà*, in «NAD», n. 1, 2021, p. 73.

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> Cit. in F. Krasheninnikov, *The Kremlin Finally Puts Together an Ideology*, in «The Russia File», 30 maggio 2023.

<sup>90</sup> Cit. in A. SALOMONI, Teorie della sovranità, cit., p. 3991.

<sup>91</sup> Ivi, p. 3994

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup> A. KOLESNIKOV, *The End of the Russian Idea. What It Will Take to Break Putinism's Grip*, in «Foreign Affairs», n. 22, 2023.



Saggi

Alla luce di ciò, più chiaro è il senso delle parole di Vladimir Putin, allorché il 22 febbraio 2022 ha indicato l'Ucraina come insieme di territori «parte della nostra terra storica» da cui dipende «il nostro futuro storico [sic] come nazione»: da intendersi quest'ultima come la "grande nazione russa" (bol'šaja russkaja nacija) che tra Ottocento e Novecento identificava le tre componenti bielorussa, ucraina e propriamente russa quale «nucleo etno-culturale e confessionale» dello Stato-civiltà russo (all'interno del quale la terza componente occupava una posizione di fatto dominante).

Per quanto evocativa, questa ricostruzione si nutre di profonde contraddizioni. Dominic Lieven, guardando alla metà degli anni '90 alla Russia imperiale, notava non solo che «the management of multi-ethnicity is a major task of empire», ma anche come essa «inherited a tradition of authoritarian centralism [and] moved in the direction of legitimizing itself through appeals to Russian nationalism. But there were obvious political costs to be paid when a multi-ethnic empire attempted to pretend it was a nation-state» La questione che si pone è quanto tale architettura sia in grado di risolvere le problematiche alimentate dal pluralismo etnico e dalle divisioni sociali in seno al "Mondo russo", evitando al contempo la formazione di gerarchie: tra religioni, considerata la formazione di una piramide al cui vertice è la religione ortodossa, al gradino inferiore le religioni storiche e infine le confessioni tollerate; tra lingue, con il rapporto tra lingua russa e altre lingue definito dall'articolo 68 della Costituzione; e in definitiva tra etnie.

### 5. Conclusioni

Nel corso dell'analisi ho posto l'attenzione su tre dimensioni. Quella più appariscente dello Stato forte, radicata in una lunga tradizione e determinata in negativo dalla sindrome della disgregazione territoriale e sociale della Federazione nel permanere di un'ideologia imperial-nazionale, si definisce in positivo come

<sup>93</sup> D. LIEVEN, The Russian Empire, cit., p. 626.



Saggi

modello funzionale alla realizzazione di una Russia socialmente ed economicamente prospera. In reazione sia al settantennio sovietico, sia alla transizione eltsiniana degli anni '90, esso era considerato lo strumento per garantire certezza del diritto e stabilità della regolamentazione e di riflesso crescita economica e parallelo sviluppo di una classe media e imprenditoriale attiva.

Lo Stato forte si è concretizzato in prassi differenti, con una prima fase di maggiore apertura nel corso dei primi due mandati presidenziali, e una fase di chiusura con il terzo e il quarto mandato (una terza fase si è aperta con la guerra ucraina). A fare da spartiacque è stato il periodo 2008-2014 e in particolare il triennio 2011-2013, con i timori derivanti dall'incapacità dello Stato di riformarsi e di realizzare quanto promesso. La mutevole realizzazione dei principi dello Stato forte deriva dunque dai limiti del percorso di modernizzazione, con il riproporsi della contraddizione tra sviluppo economico e sociale da un lato e sviluppo politico dall'altro<sup>94</sup>.

Entro tale quadro, la reviviscenza dell'Ortodossia è un fenomeno che risale già alla primissima transizione post-sovietica (e anzi alla *Perestrojka*), autonomo rispetto alla politica dello Stato. Dopo il 2013, la Chiesa ortodossa è stata però progressivamente integrata nello Stato, in un'ottica di legittimazione collegata alla ricostruzione dell'identità imperial-nazionale. La Chiesa Ortodossa russa ha acquisito un ruolo determinante nell'opera di promozione e consolidamento dell'ideologia dello "stato durevole" di Putin<sup>95</sup>. Ciò non ha implicato identità tra i due poteri, permanendo fattori di divergenza e frizione come nel caso della politica presidenziale mirante a promuovere una vocazione universalista della Chiesa ortodossa russa, da questa respinta<sup>96</sup>.

Le condizioni di instabilità e transizione verso obbiettivi politici rispetto ai quali il diritto è strumentale<sup>97</sup>, coniugate con la pesante eredità storica, hanno dunque condotto a un recupero nella tradizione giuridica russa dei caratteri della

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> L. GUDKOV, V. ZASLAVKSY, *La Russia*, cit., pp. 99-107, e V. PACHKOV, *La Russia di Putin*, in «La Civiltà cattolica», n. 1, 2022, pp. 482-488.

<sup>95</sup> V. SURKOV, La longue gouvernance, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> T. KÖLLNER, *Religion and Politics*, cit., p. 55.

<sup>97</sup> M. POPOVA, Putin-Style "Rule of Law", cit., p. 65.



Saggi

*rule of politics*, dove è preponderante il legame tra norma giuridica e decisione politica; ma si assiste più recentemente anche a uno spostamento dell'asse verso la *rule of tradition*, per il ruolo assunto dalle istituzioni ecclesiastiche e il recupero della religione ortodossa a puntellare un potere politico in crisi di legittimazione <sup>98</sup>.

È forse questa l'indicazione più significativa che si può trarre dall'analisi qui condotta: la tendenza all'irrigidimento dello Stato forte, la convergenza (solo a occhi esterni sorprendente) con la Chiesa Ortodossa di Kirill e l'intensificazione delle politiche di coesione identitaria, oltre a riflettere costanti della lunga storia russa, molto dicono delle difficoltà del sistema di governo che è stato costruito dalla fine degli anni '90.

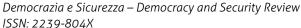
Le stesse tragiche vicende belliche appaiono più chiare sotto questa luce. Rispetto a esse si è teso a privilegiare letture basate su paradigmi di relazioni internazionali e di contrapposizione geopolitica, riflettendo alcune argomentazioni esplicitate dal Presidente Vladimir Putin nella prima parte del suo discorso del 24 febbraio 2022<sup>99</sup> relative alla sicurezza militare determinata dalla (falsa) prospettiva dell'adesione dell'Ucraina alla NATO.

Nell'omettere ogni riflessione sul rilievo delle dinamiche costituzionali interne agli attori direttamente coinvolti (Russia *in primis*, e Ucraina), si perde di vista un dato decisivo che ha invece colto chi ha rilevato, sulle pagine di questa rivista, che all'origine del conflitto è la vocazione europea dell'Ucraina<sup>100</sup>. Questa si è concretizzata nella prassi dal 2014, trovando nel 2019 un riconoscimento costituzionale, con tutte le conseguenze che ne derivano rispetto all'aderenza a un modello di Stato, dunque sociale ed economico, alternativo a quello russo, al

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> U. MATTEI, Verso una tripartizione non eurocentrica dei sistemi giuridici, in Studi in onore di G. Gorla, I, Giuffrè, Milano 1994, pp. 786 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Address by the President of the Russian Federation, testo reperibile all'indirizzo web <a href="http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843#sel=6:23:Wn2,6:53:xjm">http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843#sel=6:23:Wn2,6:53:xjm</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> S. BONFIGLIO, *Il diritto del popolo ucraino alla legittima difesa*, in «Democrazia e sicurezza», n. 1, 2022, p. 5.





Saggi

perfezionamento di un'esistenza statuale e nazionale anche attraverso il controverso concilio di riunificazione nel 2018<sup>101</sup>, al rifiuto di una comunanza di valori con la Grande Russia: una prospettiva inaccettabile per un Paese come quello russo che fatica a fare i conti con il proprio passato<sup>102</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> R. BOTTONI, La questione dell'autocefalia della Chiesa ucraina: dimensioni religiose e geopolitiche del conflitto intra-ortodosso, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», n. 2, 2019, pp. 281-316. Per una critica "da parte russa", I.V. PONKIN, Opinion on act (decision), adopted by the Holy Synod of the Patriarchate of Constantinople on 11 October 2018, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 2, 2019, pp. 1-11.

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> V. TAVBERIDZE, *Interview to Andrei Zorin: Is Putin A Modern-Day Tsar?*, in «RFERL», 30 gennaio 2023.



Saggi

## (Im)politica della guerra legittima. Considerazioni costituzionali a partire dal sostegno armato del Governo italiano all'Ucraina

di Luca Dell'Atti<sup>\*</sup>

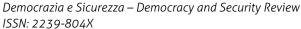
**Abstract:** Italy, together with several NATO and EU members, supports the Ukrainian government, engaged in the defence war against Russian aggression, with various forms of support, including the release of weapons. The article analyses, from the constitutional law's point of view, this form of support under two distinct but connected profiles: substantive and procedural. Hence, it proceeds with the analysis of Article 11 of the Constitution and its extensive interpretation due to Italy's membership of NATO and the EU and the following unilateral approach to international security. Hereafter, the ad hoc procedure used by the Italian government is examined, highlighting a certain distortion with the constitutional principles dealing with war, with a focus on the classification of ministerial decrees providing for the release of weapons. Finally, considerations are moved on the challenges launched to the constitutional theory and method by the war emergency.

**SOMMARIO:** 1. La legittima difesa del popolo ucraino e la corsa al riarmo di NATO e UE – 2. L'*iter* normativo adottato per il sostegno all'Ucraina – 3. Il ruolo delle organizzazioni regionali nella re-interpretazione estensiva dell'art. 11 Cost. – 4. Procedure costituzionali in materia di guerra e rapporti fra poteri: il nodo della secretazione dei decreti sulle armi – 5. Conclusioni. Su alcune categorie schmittiane quali paradigmi di lettura del presente.

## 1. La legittima difesa del popolo ucraino e la corsa al riarmo di NATO e UE

«Il nuovo *nomos* del nostro pianeta cresce inarrestabilmente. Molti vi vedono solo morte e distruzione. Alcuni credono che faranno in tempo ad assistere alla fine del mondo. In realtà ciò a cui assistiamo è solo la fine del rapporto fra terra e mare durato fino a oggi. Il vecchio *nomos* in effetti sta crollando, e con esso

<sup>\*</sup> Ricercatore in Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari "A. Moro". Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 12 settembre 2023.





Saggi

crolla un intero sistema di concetti, misure e abitudini tramandate. Non per questo tuttavia ciò che si prospetta è solo assenza di misura e un nulla ostile al *nomos*. Anche nella lotta spietata tra le nuove e le vecchie forze possono nascere giuste misure e formarsi proporzioni sensate»<sup>1</sup>.

Come ogni classico, Carl Schmitt si presta a essere utilizzato e ri-utilizzato come strumento di lettura di una contemporaneità complessa e foriera di pericoli per la sicurezza globale. In questa sede, in particolare, consente a chi scrive di svelare, sin dall'*incipit*, la prospettiva in cui questo agile contributo intende collocarsi: l'approccio del giurista alle delicate questioni sollevate dal conflitto russoucraino deve naturalmente evitare di flettere l'analisi scientifica alle proprie opinioni politiche sulla vicenda specifica e a quelle etiche con generale riguardo al fatto bellico in sé, ma, allo stesso tempo, non sembra potersi limitare a leggere le disposizioni vigenti (in particolare quelle del diritto internazionale pattizio) in modo neutro, senza per lo meno segnalare la realtà del "politico" che vi si cela nelle trame.

La guerra in Ucraina, per parte ucraina, è senz'altro di natura difensiva, in quanto volta a respingere l'aggressione militare russa, avviata nel febbraio del 2022, di porzioni del territorio ucraino nelle quali non si era, all'epoca, verificato alcun fatto o atto da cui desumere l'avvenuta o intrapresa parabola secessionista delle repubbliche del Donbass, nondimeno le turbolenze ivi animatesi già dopo le vicende del 2014.

La guerra difensiva rientra pienamente nell'uso legittimo della forza, in forma di autotutela, garantito dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite nelle more delle determinazioni del Consiglio di sicurezza, le quali, nel caso di specie, sono chiaramente impossibili. L'art. 51, che fa ingresso diretto nel nostro ordinamento per il tramite dell'art. 11 Cost. – o dell'art. 10, ove lo si interpreti come mera codificazione di una norma consuetudinaria – ricomprende anche l'autotutela collettiva e giustifica, perciò, varie forme di sostegno bellico a un Paese aggredito,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> C. SCHMITT, *Il nuovo nomos della terra*, (prima edizione 1955), in ID., *Stato, grande spazio, nomos*, trad. di G. Gurisatti, Adelphi, Milano 2015, p. 299.



Saggi

ampliando il novero delle azioni belliche consentite dalla nostra Costituzione, di per sé solidamente pacifista.

Una solidità, d'altra parte, sin da subito scalfita dalla dimensione necessariamente internazionale della guerra (come della pace) sia in termini giuridici che geopolitici. Così, durante la c.d. guerra fredda, il mantenimento della pace è riuscito più che per il funzionamento dei meccanismi di sicurezza delle Nazioni Unite – paralizzati dai veti incrociati di Stati Uniti e Unione Sovietica – proprio per la deterrenza reciproca del conflitto nucleare scatenabile da ambo le superpotenze. Terminata la guerra fredda col crollo dell'Unione Sovietica e del suo blocco d'influenza politica e militare, il mantenimento della sicurezza internazionale è divenuto vieppiù unilaterale, al punto che gli stessi meccanismi di sicurezza dell'ONU hanno sovente autorizzato la NATO a innescare veri e propri conflitti armati volti «all'imposizione della pace», cui anche l'Italia ha partecipato<sup>2</sup>. In Italia, infatti, mentre le prassi governative e, di seguito, il legislatore hanno cercato di esorcizzare il concetto (e il fatto) bellico, occultandolo dietro formulazioni perifrastiche connesse all'obiettivo della pace, certa dottrina ha rilevato come ci si stesse sensibilmente allontanando dal ripudio della guerra a tutto tondo di cui all'art. 11 Cost.<sup>3</sup>

Insomma, la concezione giuridico-costituzionale della guerra (come della pace) è stata, nel tempo, pesantemente condizionata dalla torsione unilaterale di matrice atlantica (o comunque occidentale) del diritto internazionale e dall'indiscussa appartenenza dell'Italia alla NATO, il cui posizionamento sull'attuale conflitto russo-ucraino è estremamente chiaro e, soprattutto, attivo, ove si consideri che il principale sostegno armato all'Ucraina proviene da Stati Uniti, Regno Unito, Polonia e Repubblica Federale Tedesca, membri di punta dell'alleanza

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> In tal senso v. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e attuazione della Costituzione*, relazione al convegno AIC *Guerra e Costituzione* (Roma, 12 aprile 2002), leggibile al link <a href="https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old-sites/sito-AIC-2003-2010/materiali/convegni/roma20020412/devergottini.html">https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old-sites/sito-AIC-2003-2010/materiali/convegni/roma20020412/devergottini.html</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> G. MOTZO, Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero; G.U. RESCIGNO, Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace, entrambi in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1999, risp. p. 373 ss. e p. 376 ss.



Saggi

atlantica<sup>4</sup>, complessivamente contribuendo a un generalizzato riarmo del fronte occidentale.

Del resto, in ragione dell'aggressione all'Ucraina, la Federazione Russa in sé è considerata dalla Nato, assieme al terrorismo, «the most significant and direct threat to Allies' security and to peace and stability in the Euro-Atlantic area»<sup>5</sup>. Sono queste le parole con cui i capi di Stato e di governo dei Paesi dell'alleanza atlantica chiariscono la propria posizione sul conflitto in corso e, più in generale, sullo scenario geopolitico internazionale, al termine del vertice tenutosi a Vilnius lo scorso luglio. Dalla quale considerazione fanno discendere la conclusione della seria presa in considerazione di un futuro ingresso dell'Ucraina nell'alleanza. Nello stesso vertice – e nello stesso documento – i capi di Stato e governo si impegnano a considerare il rapporto del 2% del PIL dei Paesi membri del Burden Sharing come soglia minima e non massima, di cui destinare almeno il 20% in major equipment militare ad alto impatto di ricerca e sviluppo<sup>6</sup>. Anche in vista di questo annunciato obiettivo, l'Italia, dallo scoppio della guerra in Ucraina, ha progressivamente incrementato la propria spesa militare<sup>7</sup>: nel corso della conversione in legge del d.l. n. 14/2022 - fonte normativa del sostegno italiano all'Ucraina – la Camera dei deputati ha approvato un ordine del giorno con cui ha impegnato il Governo «ad avviare l'incremento delle spese per la Difesa verso il traguardo del 2 per cento del Pil, [...] predisponendo un sentiero di aumento stabile nel tempo, che garantisca al Paese una capacità di deterrenza e protezione, a tutela degli interessi nazionali, anche dal punto di vista della sicurezza degli approvvigionamenti energetici»<sup>8</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Per una dettagliata analisi sul supporto dei vari Paesi all'Ucraina v. AA.Vv., *The Ukraine Support Tracker: which countries help Ukraine and how?*, in «Kiel Working Papers», 2023, n. 2218.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Vilnius Summit Communiqué, 11 luglio 2023, punto 5.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Ivi, punti 27 e 28.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Cfr., anche per i rapporti in materia della NATO, Camera dei deputati, Servizio studi, *Le spese per la difesa in ambito NATO*, 18 luglio 2023.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Camera dei deputati, Atti parlamentari, Allegato A ai resoconti della seduta del 16 marzo 2022, p. 61.



Saggi

Parallelamente, anche l'Unione Europea ha irrobustito il carattere militare del suo supporto all'Ucraina attraverso l'approvazione, con la procedura d'urgenza, del regolamento 2023/1525 del Parlamento e del Consiglio, che mira, fra l'altro, a sostenere direttamente l'industria bellica interna con un finanziamento unionale di circa 500 milioni e indirettamente tramite il supporto all'impegno dei Paesi membri, anche ipotizzando l'utilizzo dei fondi rivenienti dal *Next Generation EU*<sup>9</sup>.

Insomma, una legittima e sacrosanta difesa, quella elevata dal popolo e dal governo ucraini nei confronti dell'aggressione russa – come a chiare lettere spiegato dal direttore di questa Rivista nell'editoriale del numero 1 dello scorso anno<sup>10</sup> – che, tuttavia, viene usata, in ambito NATO, come occasione per innescare un poderoso riarmo e, in ambito UE, per finanziare l'industria bellica, nonché per invitare i suoi membri a dirottare finanziamenti ideati per sanità, istruzione e transizione digitale ed ecologica verso il settore militare.

Notoriamente, la fonte costituzionale è spesso sottoposta a fluttuazioni e flessioni che ne plasmano l'ispirazione e l'indirizzo in forza delle fonti sotto ordinate che ne danno attuazione. È certamente vero per quel che attiene alla fonte primaria, che, specie nella forma della decretazione d'urgenza (assai usata in materia bellica, non essendo mai stato attivato lo stato costituzionale di guerra), incarna la visione d'indirizzo del gabinetto in carica in un certo momento storico e, per estensione, della maggioranza parlamentare. È anche vero con riguardo ai trattati internazionali, i quali, pur essendo fonti estranee al circuito di sovranità statuale, penetrano nell'ordinamento interno mediante la ratifica, altresì fungendo da fonti interposte. Fra essi, in particolare, i trattati che determinano l'appartenenza dell'Italia alle due citate organizzazioni regionali.

In una democrazia come la nostra, dunque, si comprende agevolmente perché i governi prendano, a ciò sospinti da NATO e Unione, decise e decisive posizioni su conflitti armati o eventi comunque bellici che pure non riguardano

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Si tratta dell'Act in Support of the Ammunition Production (ASAP).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> S. BONFIGLIO, *Il diritto del popolo ucraino alla legittima difesa*, in «Democrazia e Sicurezza», n. 1, 2022, p. 3 ss.



Saggi

direttamente la Repubblica, nella consapevolezza che si tratta di scelte di parte, dotate di un preciso significato nella composizione (o ri-composizione) dello scacchiere geopolitico internazionale, e non morali (o forse moralistiche), esclusivamente animate dall'alto intento di riportare la pace nel globo e restituire la libertà a un popolo aggredito.

Eppure, si può dire che quello pacifista militi fra i princìpi supremi della Costituzione, fungendo, perciò, da controlimite nei confronti di fonti che provengono da fuori del confine della nostra sovranità. Ragionando in tal senso, autorevole dottrina, nel molto diverso e assai meno giustificabile contesto della guerra in Kosovo, formulava un monito che, nondimeno le differenti circostanze, appare utile riportare: «L'apertura sovranazionale e sovrastatale della nostra Costituzione e delle dottrine costituzionalistiche democratiche è tutta e solo nel senso della costruzione di un "ordine" internazionale: un ipotetico regresso dell'ordinamento internazionale verso forme di pura e semplice legittimazione della forza (la concezione e la prassi tradizionale della guerra) condurrebbe ad una insanabile contraddizione con l'"anima" della Costituzione e con i principi del costituzionalismo: che è, sì, prodotto storico, ma carico di una sua "ideologia" inconfondibile e irrinunciabile, fin da quando esso nasce con le carte della fine del Settecento»<sup>11</sup>.

## 2. L'iter normativo adottato per il sostegno all'Ucraina

Sulla vicenda dell'invio di armi alle autorità governative ucraine a sostegno della guerra di difesa nei confronti della Federazione Russa, si pongono diverse questioni di diritto interno. Talune, di diritto eminentemente costituzionale, avendo a che fare con dinamiche coperte da norme costituzionali – quali il rapporto fra esse e il diritto internazionale e le vicende belliche, complessivamente intese – e con le relazioni fra organi costituzionali; anzi, fra i due organi d'indirizzo – Parlamento e Governo – in una materia così delicata che espone il Paese

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Così V. ONIDA, Guerra, diritto, Costituzione, in «Il Mulino», n. 5, 1999, p. 959.



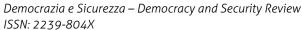
Saggi

(non solo i suoi organi rappresentativi, ma anche la società) alla presa di posizione sullo scenario geopolitico internazionale.

Si proporrà, di seguito, una classificazione di tali questioni problematiche attorno a due punti principali, per mere esigenze di odine espositivo delle considerazioni che si offrono nel presente contributo. Ma esse, naturalmente, si co-implicano, anzitutto in ragione dell'impossibilità (ed erroneità) di considerare quelle attinenti ai principi costituzionali come questioni – appunto – di mero principio, di per sé non atte a prescrivere indirizzi generali doverosi per gli organi costituzionali e, dunque, per le forze politiche che li immedesimano.

Tanto premesso, è, tuttavia, opportuno effettuare una preliminare e breve ricognizione della normativa di riferimento adoperata dal Governo come inquadramento giuridico e base legale del sostegno italiano alle autorità ucraine, nella loro guerra reattiva all'aggressione della Federazione russa, per poi procedere al relativo inquadramento nella dimensione costituzionale, tanto sostanziale che procedurale.

Subito dopo l'avvio delle ostilità, sul finire del febbraio del 2022, il Governo ha fatto ricorso alla decretazione d'urgenza per disciplinare le modalità di intervento dell'Italia a sostegno dell'Ucraina, tramite i dd.ll. nn. 14 e 16 dello scorso anno, attraverso diversificate modalità di tipo militare e civile. Limitandosi alle prime, anzitutto, il d.l. n. 14/2022 ha autorizzato la prosecuzione della partecipazione di personale militare italiano a taluni già operanti dispositivi Nato in connessione con il turbolento "fronte orientale". Fra essi, il più rilevante è quello di cui all'art. 1, comma 1 del citato decreto, che autorizza la partecipazione di militari italiani alla forza a elevata prontezza denominata Very High Readiness Joint Task Force (VJTF). Si tratta di una brigata multinazionale a intervento immediato, in grado di divenire operativa nell'arco di 48 ore, composta da circa 6.000 unità di personale e guidata alternativamente da taluni Paesi dell'alleanza, fra cui l'Italia. La Task Force non ha una sede fissa ma ruota, secondo le esigenze, nelle repubbliche baltiche, in Romania e Polonia: insomma, nei Paesi NATO "di confine", più esposti verso la Federazione russa. L'operazione, non a caso, è partita nel 2014, a seguito dell'intensificarsi delle attività russe in Crimea, in virtù dell'art. 5 del Trattato atlantico, che prevede, in capo alle parti, il dovere di





Saggi

assistenza reciproca in caso di «attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale», essendo questo «considerato come un attacco diretto contro tutte le parti».

Il richiamo alla disposizione pattizia sull'obbligo d'intervento in difesa di un Paese membro aggredito rileva ai fini di quanto si è in parte anticipato in via d'introduzione e successivamente si approfondirà con riguardo alla flessione che l'appartenenza dell'Italia alla NATO imprime all'interpretazione giuridica delle norme in materia di conflitti armati.

La partecipazione dell'Italia a missioni internazionali è, per parte sua, normata da una "legge quadro" della materia, la l. n. 145/2016, che prevede, fra l'altro, distinte discipline per l'autorizzazione di nuove missioni e per la prosecuzione di missioni già in corso: quanto alle prime, l'art. 1 della citata legge prevede la delibera del Consiglio dei ministri, la successiva comunicazione al Presidente della Repubblica e l'eventuale convocazione del Consiglio supremo di difesa, nonché la tempestiva trasmissione alle Camere, le quali sono chiamate a discutere e votare specifici atti d'indirizzo sulla base di una comunicazione governativa che deve essere non generica ma dettagliata e circostanziata; quanto alle seconde, l'art. 3 della legge prevede un'apposita sessione parlamentare, nell'ambito della quale, entro il 31 dicembre di ogni anno, il Governo (su proposta del Ministro degli esteri, di concerto con quello delle difesa) presenta alle Camere apposite relazioni per le conseguenti deliberazioni parlamentari, anche relative alla prosecuzione delle dette missioni nell'anno successivo.

Nel caso di specie, invece, si è fatto ricorso al decreto-legge che ha direttamente disposto l'autorizzazione e richiamato le sole disposizioni della l. n. 145/2016 relative ai profili di gestione del personale e a quelli giuspenalistici, in qualche misura rompendo con la *ratio* della legge quadro, che, coinvolgendo direttamente, con specifiche funzioni, Governo, Parlamento e capo dello Stato, opera un preciso equilibrio fra i poteri in vicende così delicate<sup>12</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Per quest'opinione v. P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, in «Diritto e società», n. 2, 2019, p. 165 ss.



Saggi

Venendo, poi, al punto di maggiore interesse per questo scritto, ad autorizzare la «cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari» è il successivo d.l. n. 16/2022, il cui contenuto, tuttavia, è stato assorbito da un emendamento al d.l. n. 14/2022 approvato in sede di conversione in legge di questo decreto<sup>13</sup>, il cui art. 2-bis dispone l'autorizzazione alla detta cessione<sup>14</sup> in deroga agli artt. 310 e 311 del d.lgs. n. 66/2010 e alla l. n. 185/1990. Il decreto legislativo richiamato è il codice dell'ordinamento militare, i cui articoli espressamente derogati riguardano l'alienazione a titolo oneroso di mezzi militari, disciplinata da apposito regolamento nel rispetto della stessa l. n. 185/1990, e la cessione a titolo gratuito di materiale militare obsoleto, da effettuarsi in ogni caso previo parere vincolante delle competenti commissioni parlamentari.

La legge n. 185, dal canto suo, è rubricata «Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento»<sup>15</sup>. Del suo poderoso corpo giuridico – interamente derogato – si vuole riportare qui il significativo art. 1, comma 5, a norma del quale «L'esportazione ed il transito di materiali di armamento, nonché la cessione delle relative licenze di produzione, sono vietati quando siano in contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi, nonché quando manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali».

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Occorre, seppur incidentalmente, sottolineare la non linearità di questa operazione: come osservato in dottrina, si è trattato di «Una combinazione di provvedimenti emergenziali che fa riaffiorare il ricordo della reiterazione, sia pur con una tecnica più "raffinata". Che si tratti di abrogazione, denegata conversione o conversione "mascherata", accompagnata da una sanatoria disposta in sede di conversione, sono comunque evidenti la confusione e il pregiudizio alla certezza del diritto che ne scaturiscono». Così G. PISTORIO, *La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir) regolarità costituzionali*, in «Rivista AIC», n. 4, 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Autorizzazione valida fino allo scorso 31 dicembre, poi prorogata al prossimo 31 dicembre dal d.l. 185/2022.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Per approfondimenti sulla normativa in commento v. Camera dei deputati, Servizio studi, *Il quadro normativo vigente in materia di importazione ed esportazione di materiali d'armamento*, dossier 114, 6 luglio 2020.



Saggi

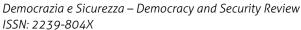
Quanto al procedimento, il comma 2 dell'art. 2-bis del d.l. n. 14/2022 attribuisce a «uno o più decreti del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell'economia e delle finanze» la definizione in concreto dei mezzi da cedere; il comma 3 prevede che, almeno ogni 3 mesi, i Ministri della difesa e degli esteri riferiscano alle Camere in ordine all'evoluzione della situazione «anche alla luce di quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo», vale a dire, anche allo scopo di effettuare ulteriori cessioni di armamenti.

In effetti, dall'inizio della guerra in Ucraina, i ministri Guerini prima e Crosetto poi – di concerto con i colleghi richiamati dalla normativa – hanno attivato per ben 7 volte il potere concesso dalla citata disposizione, emanando decreti dall'identico contenuto<sup>16</sup>, che rinviano ad altrettanti allegati, in concreto contenenti l'elenco dei mezzi ceduti, ma classificati. Rispetto al loro contenuto, sia Guerini sia Crosetto sono stati auditi dal Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

# 3. Il ruolo delle organizzazioni regionali nella re-interpretazione estensiva dell'art. 11 Cost.

Tanto premesso, si pone, in primo luogo, la questione dell'inquadrabilità dell'invio di armi all'Ucraina nell'ambito della concezione di guerra offerta dalla Costituzione. Questa, notoriamente, parla di "guerra" in differenti sensi: il primo, all'art. 11, per dichiararne il ripudio da parte dell'Italia e, dunque, sia dello Stato-comunità che dello Stato-apparato; il secondo, all'art. 52, per definire l'impegno sia individuale che istituzionale nella guerra, prescrivendo il dovere sacro del cittadino di difesa della patria, l'ispirazione comunque democratica delle forze armate, la riserva alla legge della definizione della coscrizione militare obbligatoria; il terzo, relativo allo stato d'eccezione che la guerra può

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Si tratta dei dd.mm. 2 marzo, 22 aprile, 10 maggio, 26 luglio e 7 ottobre del 2022 e 31 gennaio e 23 maggio del 2023.





Saggi

determinare, definendone il processo decisionale (artt. 78 e 87, comma 9), l'equilibrio fra organi costituzionali (artt. 60, comma 2 e 78), la sospensione di certi diritti (artt. 103, comma 3 e 111, comma 7) $^{17}$ .

Sensi differenti ma non certo contraddittori, per il semplice (ma non banale) fatto che tutte le disposizioni costituzionali di dettaglio (sia inerenti ai rapporti di Parte I che l'ordinamento di Parte II) trovano coerenza nello spirito della Costituzione per come cadenzato dai principi fondamentali e supremi<sup>18</sup>. Cosicché, le esigenze che il Paese si doti di proprie forze armate e che la Costituzione chiami ciascun cittadino al dovere di difesa, eventualmente anche nella forma della milizia di popolo<sup>19</sup>, vanno lette nell'ottica della sola possibilità bellica consentita dall'art. 11 Cost., vale a dire la "guerra di difesa", da intendersi anzitutto in senso tradizionale, allorché l'integrità del territorio, della sovranità o del popolo della Repubblica risulti attentata. Del pari, l'alterazione degli ordinari rapporti fra poteri – con particolare riferimento alla concessione al Governo dei "poteri necessari" di cui all'art. 78 Cost. – e dell'assetto giurisdizionale, è giustificata solo dal fatto che la sicurezza della Repubblica sia messa a repentaglio da un'aggressione armata.

Tanto premesso, è chiaro che, nel caso di specie, non viene in rilievo un fatto – né, si auspica, un pericolo – di questo tipo. Ma è giocoforza ricercare nella Costituzione un qualche riferimento in grado di giustificare l'interessamento del nostro Governo nei confronti di vicende belliche che si verificano altrove. Ebbene, è lo stesso art. 11 Cost. che, nel momento in cui qualifica l'illegittimità della guerra quale mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, apre la

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Fra i vari commenti alle citate disposizioni si rinvia ai più recenti: A. Guazzarotti, *Art. 11*; T.F. Giupponi; *Art. 52*; A. Vedaschi, *Art. 78*; tutti in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana*, il Mulino, Bologna 2018, risp. vol. I, p. 80 ss. e p. 332 ss., vol. II, p. 133 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Per un inquadramento costituzionale del fatto bellico a tutto tondo si rinvia a G. DE VERGOT-TINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, il Mulino, Bologna 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Era questa, per esempio, la visione della coscrizione obbligatoria dell'on. Togliatti in Assemblea Costituente: cfr. Ass. Cost., Prima sottocommissione, seduta del 15 novembre 1946, p. 386 ss.



Saggi

trattazione costituzionale della materia bellica alla sua dimensione (necessariamente) transazionale.

Inoltre, il ripudio della guerra come «strumento di offesa alla libertà degli altri popoli» andrebbe interpretato non solo come divieto per il Governo italiano di muovere guerre di aggressione nei confronti di altri Stati, ma come generalizzata presa di posizione contro l'aggressione armata ovunque e da chiunque mossa, conferendo alla disposizione costituzionale in commento un valore eminentemente più etico che giuridico e, in ogni caso, qualificando il ruolo della Repubblica di protagonista di primo piano della comunità internazionale<sup>20</sup>. Infatti, è proprio per assicurare «la pace e la giustizia fra le nazioni» (obiettivo di scala necessariamente internazionale) che la seconda parte dell'art. 11 Cost. «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie», nonché «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

Dando per assodato che, nel richiamare siffatte organizzazioni, l'*intentio* del Costituente fosse principalmente quello di riferirsi all'Onu, e leggendo in combinato le due parti della disposizione, si è sostenuto che sarebbe legittimo (financo necessario) il sostegno bellico attivo, da parte della Repubblica, alla guerra difensiva elevata da un Paese membro dell'Onu diverso dall'Italia in reazione all'altrui aggressione armata<sup>21</sup>. Ciò in forza dell'art. 51 della Carta delle Nazioni unite, che consente l'uso legittimo della forza come autotutela non solo in forma individuale, ma anche collettiva, nelle more delle determinazioni del Consiglio di sicurezza, nella prassi pressoché impossibilitato a operare per via dei veti incrociati da parte dei membri permanenti.

Nello specifico caso ucraino, quest'ostacolo all'operatività è massimamente evidente poiché uno dei Paesi belligeranti è titolare di un seggio permanente in seno al Consiglio. La qual circostanza rende bene l'idea di come le norme internazionali, pur dotate di una qualche giuridicità, si scontrino sovente con la

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, cit., p. 80.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Così G. MARAZZITA, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, in «Federalismi.it», n. 22, 2022, p. 88



Saggi

dimensione profondamente geopolitica delle relazioni internazionali; di come, altresì, la garanzia della pace e della sicurezza internazionale siano, nei nostri tempi, declinate e agite in modo prevalentemente unilaterale ed essenzialmente occidentocentrica. Basti consultare, in questo senso, il già citato comunicato dei capi di Stato e di governo della NATO adottato in chiusura del vertice di Vilnius dello scorso luglio, ove, se le condotte della Federazione russa sono considerate la più significativa minaccia alla pace, quelle della Repubblica popolare cinese sono descritte come sovversive del «rules-based international order»<sup>22</sup>.

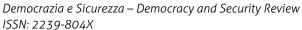
Di ciò vi è, invero, una certa coerenza nel profilo giuridico-costituzionale interno in ragione dell'interpretazione estensiva nel tempo subita dalla lettera dell'art. 11 Cost. La disposizione, infatti, è stata notoriamente utilizzata come fonte di legittimazione dei limiti alla sovranità della Repubblica provenienti dall'aderenza alle Nazioni unite, cioè all'organizzazione effettivamente esponenziale della comunità internazionale, ma anche — e, invero, soprattutto — a quelle relative alle organizzazioni regionali di cui l'Italia fa parte, per loro struttura meno coerenti con l'obiettivo pacifista *tout court*<sup>23</sup>.

Nella materia *de qua*, si tratta principalmente della NATO, alleanza militare in senso proprio, ma anche dell'Unione Europea, nell'ambito della quale la cooperazione è più debole che in altri ambiti di competenze, ma che definisce, comunque, una politica di sicurezza e difesa comune<sup>24</sup>. Con specifico riguardo alla liceità (anzi, doverosità) del sostegno militare a un Paese membro aggredito, le due normative di matrice pattizia chiamano in modo inequivocabile l'Italia a intervenire a sostegno di un Paese membro dell'una o dell'altra organizzazione, quando siano vittime di una guerra offensiva. Cosicché la dimensione dell'autodifesa collettiva di cui all'art. 51 Carta ONU, che già di per sé amplia la sfera

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Punti 23, 34 e 25.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> A. GUAZZAROTTI, Art. 11, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Si è osservato in dottrina che è carattere tipico dell'ordinamento Ue il suo funzionalismo di matrice neoliberale, che consente di flettere l'assetto prevalentemente mercatale dell'Unione a diverse esigenze contingenti: nel caso di specie, a quelle di difesa e di supporto all'Ucraina, parimenti flettendo – in qualche misura – la rigidità del principio di attribuzione. Cfr. A. GUAZZAROTTI, *La pace tra messianismo e funzionalismo dell'UE*, in *fuoricollana.it*, 8 marzo 2023.





Saggi

della guerra lecita ai sensi dell'art. 11 Cost., ne fa una guerra persino obbligatoria, quando la fattispecie ricada nella cornice normativa di cui agli artt. 5 Trattato NATO e 42, comma 7 TUE, alla stregua dei quali la disposizione costituzionale in commento viene, dunque, re-interpretata<sup>25</sup>.

Naturalmente, nel caso di specie, tali precisazioni non rilevano nei termini di un obbligo d'intervento per l'Italia, che non sussiste poiché l'Ucraina non è Paese membro né della NATO né dell'Unione. Ma la questione è, sul piano politico, più controversa di così, poste le ambizioni dell'attuale governo ucraino di entrare a far parte di entrambe le organizzazioni; ambizioni non prive di un qualche rilievo giuridico-costituzionale, contenendo la costituzione ucraina, dopo la riforma del 2019, diverse disposizioni "euro-atlantiche", al pari, del resto, di altri Paesi ex sovietici e balcanici<sup>26</sup>.

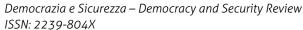
Sebbene la re-interpretazione dell'art. 11 Cost. alla stregua dei trattati regionali nell'ambito dei quali l'Italia adotta politiche comuni di difesa non la obblighi a intervenire a sostenere militarmente l'Ucraina, le politiche in materia adottate dal Governo della Repubblica sono in concreto condizionate dalle scelte e dai posizionamenti delle due organizzazioni di cui l'Italia fa parte<sup>27</sup>. Una forma di condizionamento risalente, che, nel tempo, ha consentito un decisivo allargamento di quell'ipotesi di guerra lecita che discende *ictu oculi* dalla lettura testuale dell'art. 11 Cost., cioè quella di autodifesa alle aggressioni subite dall'Italia<sup>28</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Cfr., in tal senso, G. MARAZZITA, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, cit., p. 75 ss. che richiama, fra l'altro, l'opinione di G. AMATO, nella sua relazione annuale da presidente della Corte costituzionale del 7 aprile 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Sul punto v. J.O. FROSINI, V. LAPA, *Mere aspirazioni di un Paese in guerra? Le disposizioni euroat-lantiche nella Costituzione dell'Ucraina*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2022, p. 581 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Per le posizioni e le azioni della Nato a sostegno dell'Ucraina si consulti il link <a href="https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics-37750.htm">https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics-37750.htm</a>; per quelle dell'Unione europea, si veda invece il link <a href="https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine-en.">https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine-en.</a>

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Così, fra gli altri, A. VEDASCHI, *Art. 78*, cit.; e M.G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste: Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, 2020, p. 210.



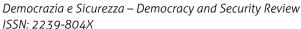


Saggi

Come si è scritto, sin da subito la correlazione pacifismo-internazionalismo che regge l'impianto costituzionale è risultata incrinata dallo stato di tensione fra i blocchi d'influenza sovietica e statunitense e dalla conseguente paralisi del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite. Finita la guerra fredda, poi, la guerra in Kosovo e i successivi interventi in medio oriente hanno creato un vero e proprio "cortocircuito" fra internazionalismo e pacifismo, poiché il primo è stato piegato sempre più verso interventi militari difficilmente riconducibili nell'alveo della guerra difensiva<sup>29</sup>, in ragione della declinazione pressoché unilaterale delle minacce alla sicurezza internazionale e, dunque, delle azioni necessarie alla salvaguardia di essa.

È in questo tipo di evoluzioni che, ad avviso di chi scrive, va inquadrato l'attuale intervento del nostro Paese a sostegno dell'Ucraina. Un intervento che certamente non si traduce in decisive forme di co-belligeranza e/o di invio di personale militare di supporto in territorio ucraino, ma che neppure si arresta a quelle più attenuate forme che non ricomprendono l'impiego di mezzi militari tout court, quali il sostegno economico al Paese aggredito e/o le sanzioni economiche e commerciali a quello aggressore. Un intervento che, soprattutto, risulta pienamente allineato alle indicazioni, raccomandazioni e indirizzi che le due organizzazioni regionali di cui l'Italia fa parte hanno adottato con riguardo alla vicenda bellica in territorio ucraino. Un intervento, in definitiva, che, in tanto non può dirsi infrangere il disposto costituzionale, in quanto l'interpretazione di questo è andata, nel tempo, oltre i limiti del suo tenore letterale, in due sensi: in primo luogo, facendo rientrare sotto la portata applicativa dell'art. 11 Cost. anche le organizzazioni regionali; in secondo luogo, in ragione della tendenziale unilateralità che la dimensione della sicurezza internazionale ha assunto dopo il crollo dell'Unione sovietica, cosicché l'art. 11 è stato, in passato, chiamato a giustificare operazioni militari assai poco difensive della libertà degli altri popoli, nonostante il vivido pregiudizio etico che esso – *ripudiando* la guerra – contiene.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11* (voce), in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, UTET Giuridica, Torino 2006, p. 263 ss.





Saggi

## 4. Procedure costituzionali in materia di guerra e rapporti fra poteri: il nodo della secretazione dei decreti sulle armi

Il secondo profilo che sembra utile affrontare per il complessivo inquadramento giuridico-costituzionale del sostegno italiano alla guerra ucraina di difesa è quello procedurale, relativo, cioè, allo stato di guerra previsto dalla Costituzione, che si snoda lungo le citate disposizioni di parte seconda, le quali, attrezzando le istituzioni della Repubblica e i suoi cittadini all'evento bellico, attestano la portata invero attenuata del principio pacifista di cui all'art. 11 Cost. e, soprattutto, la soluzione alternativa al rigoroso neutralismo che connota altre costituzioni<sup>30</sup>.

Le citate disposizioni, sebbene alterino la normale operatività dell'assetto costituzionale, delineano chiaramente i ruoli dei tre organi coinvolti: Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica. Lo fanno, altresì, approfondendo e valorizzando la cifra più qualificante che già definisce la posizione costituzionale di ciascuno di essi: la centralità del Parlamento, cui spetta la decisione sostanziale sullo stato di guerra; la funzione simbolica ma anche di garanzia del Presidente della Repubblica, chiamato a dichiararlo successivamente; la funzione esecutiva del Governo, che, per sua natura e struttura più efficace nell'adozione di misure imminenti, riceve dalle Camere i poteri che queste reputino necessario conferire<sup>31</sup>.

È appena il caso di avvertire che, ancorché procedurale, si tratta di un profilo non meramente formale, poiché, inerendo una certa alterazione degli equilibri della forma di governo giustificata dall'emergenza bellica, occorre naturalmente che questi non siano del tutto eradicati, per lo meno nei loro aspetti essenziali.

In effetti, lo spirito che anima le citate disposizioni costituzionali sembra potersi sintetizzare così: tanto più il Governo, in qualità di vertice dell'esecutivo,

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Per l'analisi comparata v. A. VEDASCHI, À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato, Giappichelli, Torino 2007; e, per uno specifico focus sulle costituzioni pacifiste, M.G. LOSANO, Le tre costituzioni pacifiste, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> P. CARNEVALE, Guerra, Costituzione e legge, cit., p. 165 ss.



Saggi

conquista spazio decisionale attraverso l'acquisizione dei poteri "necessari" di cui all'art. 78 Cost., tanto più la funzione di controllo politico del Parlamento, che quei poteri concede, diventa pregna e non rituale, anche in rapporto con l'opinione pubblica; a maggior ragione se, a norma dell'art. 60, comma 2 Cost. la durata delle Camere risulti prorogata e la funzione di rinvigorimento della loro capacità rappresentativa propria delle elezioni politiche non possa, perciò, essere innescata.

Quanto, poi, alla discrezionalità degli organi costituzionali coinvolti nell'avviare e indirizzare il procedimento di attivazione dello stato di guerra, possono darsi due opinioni di massima: la prima, secondo cui le relative disposizioni andrebbero lette in strettissima connessione con gli artt. 11 e 52 Cost., cosicché lo stato di guerra possa (*recte*: debba) essere deliberato e dichiarato solo nel caso di guerra difensiva, nella duplice declinazione di essa di cui all'art. 51 Carta Onu di autodifesa individuale e collettiva<sup>32</sup>; la seconda, al contrario, secondo cui gli artt. 11 e 78 Cost. «hanno *ambiti di applicazione reciprocamente estranei*: giacché, per un verso, il ricorrere della fattispecie oggetto del divieto dell'art. 11 impedisce che si possa legittimamente arrivare a deliberare lo stato di guerra; per altro verso, l'indeclinabilità del conflitto nei termini di una guerra offensiva della libertà dei popoli o condotta per la risoluzione i controversie internazionali apre la strada all'eventuale applicazione del disposto dell'art. 78»<sup>33</sup>.

Il tasso piuttosto contenuto di coinvolgimento dell'Italia nelle vicende belliche russo-ucraine non sembra certo tale da giustificare l'alterazione resa possibile dall'attivazione dello stato costituzionale di guerra, con specifico riferimento a quei poteri governativi "necessari", che, chiaramente inerendo a poteri normativi primari in deroga alla centralità della legge e del Parlamento, sarebbero, nel caso di specie, superflui e perigliosi.

A prescindere dalla qualificabilità formale dell'invio di armamenti come attività più o meno bellica in senso proprio, la mancata attivazione dello statuto in commento nel caso della guerra in Ucraina sembra, dunque, una scelta

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> G. MARAZZITA, Guerra vietata, legittima e necessaria, cit., p. 88 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> P. CARNEVALE, ult. cit., pp. 58-9, corsivo dell'Autore.



Saggi

equilibrata. La quale conclusione, tuttavia, non impedisce di scrutinare il procedimento in concreto adottato dal Governo italiano per disporre il sostegno di cui si tratta alla stregua dello spirito di fondo che si è detto informare lo statuto costituzionale bellico, per verificare che esso risulti complessivamente rispettato, nondimeno i provvedimenti varati per fornire aiuto militare alle autorità ucraine non passino per l'attuazione delle specifiche disposizioni costituzionali richiamate.

Come si è detto, il Governo ha fatto ricorso al decreto legge, in parte derogando alla normativa generale in materia – sia quella sulla cessione di armamenti, sia, in qualche misura, a quella sulla partecipazione alle missioni internazionali –, creando altresì un procedimento *ad hoc* per la gestione dell'invio di armi alle autorità ucraine. Esso prevede: preventivi atti di indirizzo delle Camere che impegnino il Governo a sostenere l'Ucraina anche con la cessione di armamenti; appositi decreti del Ministro della difesa che, in concreto, la disponga; rapporti comunicativi trimestrali con le Camere avanti le quali il Ministro della difesa e quello degli affari esteri sono chiamati a riferire.

Entrambe le scelte sono state criticate in dottrina: quella della decretazione d'urgenza, per aver escluso il preventivo coinvolgimento del Parlamento nella scelta iniziale (e determinante) circa il sostegno alle autorità ucraine, «relega[ndolo] in una posizione di totale marginalizzazione [...] che, contrariamente a quanto indicato dalla legge n. 145 del 2016, non viene neanche interpellato per autorizzare la partecipazione dell'Italia alla missione internazionale»; quella dello specifico procedimento, poiché i non meglio specificati atti d'indirizzo delle Camere finiscono per contenere «formulazioni talmente generiche e indeterminate da spingere a ritenere che si tratti di una vera e propria "delega in bianco"»<sup>34</sup>. In entrambi i casi, inoltre, la normativa non coinvolge il capo dello Stato e il suo ruolo di garante della Costituzione. Complessivamente, dunque, se ne può desumere una qualche distonia sia con la *ratio* di cui alla l. n. 145/2016, sia con lo spirito dello statuto bellico costituzionale.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Così G. PISTORIO, La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, cit.



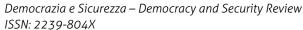
Saggi

È pur vero, d'altra parte, che l'impegno del Governo dipende, nella sostanza, dal contenuto degli atti parlamentari d'indirizzo, i quali — potrebbe eccepirsi — sono messi nelle condizioni di prevedere dettagliati e circostanziati vincoli per l'esecutivo. Il che attesterebbe, allora, il rispetto del ruolo operativo del Governo e di quello d'indirizzo e controllo del Parlamento, cosicché la strategia procedurale dei gabinetti Draghi e Meloni sarebbe, *quoad formam*, aderente alla *ratio* che anima il quadro normativo in materia, di rango costituzionale e primario.

Se non fosse che i decreti adottati dal Ministro della difesa con cui si definiscono in concreto gli armamenti da cedere alle autorità ucraine sono secretati: del loro contenuto il Ministro non informa neppure il Parlamento o le sue commissioni competenti per materia, bensì il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, che notoriamente si occupa di vigilare sull'operato dei servizi del Sistema di informazione per la sicurezza e non di difesa a tutto tondo, né di relazioni internazionali.

È questo, in primo luogo, un dato solitario sul piano comparato: Stati uniti, Regno unito e Repubblica federale tedesca, fra gli altri, hanno reso pubblici persino alla stampa (in qualche caso non senza una certa baldanza) i dettagli sulle quantità e tipologia di armamenti forniti alle autorità ucraine. In secondo luogo, si tratta di un elemento di potenziale decostruzione dei rapporti fra Parlamento e Governo, per come si è detto che debbano atteggiarsi nella materia *de qua*: se il Parlamento non è messo a parte del concreto ed effettivo tipo di sostegno che, su sua autorizzazione, il Governo fornisce al Paese aggredito, si fa vivido il rischio che il suo ruolo si risolva in un preliminare e pregiudiziale atto di fede verso il Governo, per il sol fatto che con esso la maggioranza parlamentare condivide la *ratio* del sostegno armato nel caso considerato.

In effetti, leggendo le risoluzioni approvate dalle Camere per autorizzare i diversi invii di armi, si ha questa sensazione. Beninteso, è naturale che l'atto parlamentare d'indirizzo sul sostegno bellico a un Paese aggredito non possa (recte: non debba) essere dettagliato quanto lo sono gli atti governativi che organizzano e realizzano quel sostegno. Ma che il Parlamento sia messo a parte di cosa, come e quando, in attuazione del suo indirizzo, è stato effettivamente messo a disposizione, parrebbe rispondere a un principio di logica prima che di diritto.





Saggi

Dovrebbe, altresì, naturalmente trattarsi di comunicazione non riservata a una propaggine del Parlamento che svolge peculiari e senz'altro delicate funzioni, ma, invece, destinata alle sue parti — le Camere — che, oltre a rappresentare il popolo, conservano un ruolo centrale nello statuto costituzionale bellico e sono le uniche titolari del rapporto fiduciario col gabinetto.

Di questa dialettica nei rapporti fra Governo e Parlamento sulla vicenda ucraina possono, ad avviso di chi scrive, trarsi delle evidenze nella lettura negli atti parlamentari d'indirizzo richiesti dal d.l. n. 14/2022 e, in particolare, in una certa diversità che connota i relativi testi e dibattiti parlamentari fra la XVIII e la XIX Legislatura.

Così, per esempio, le risoluzioni dal testo identico approvate dalle Camere nel giugno del 2022 prevedevano, nel dispositivo, l'impegno al Governo «a continuare a garantire, secondo quanto precisato dal decreto-legge n. 14 del 2022, il necessario e ampio coinvolgimento delle Camere con le modalità ivi previste, in occasione dei più rilevanti *summit* internazionali riguardanti la guerra in Ucraina e le misure di sostegno alle istituzioni ucraine, ivi comprese le cessioni di forniture militari»<sup>35</sup>.

Nell'attuale legislatura, invece, nel corso dell'approvazione degli atti di indirizzo richiesti dal richiamato decreto legge per sostenere un ulteriore invio di armi all'Ucraina, si registrava un'assai più delineata divergenza, proprio con riguardo alla questione del rapporto fra Parlamento e Governo: mentre le risoluzioni di maggioranza e della parte "interventista" dell'opposizione – entrambe approvate – non facevano neppure più riferimento esplicito, nel dispositivo, all'esigenza del coinvolgimento delle Camere, ma solo nel preambolo contenevano un generico rinvio alle prime risoluzioni votate sul conflitto russo-ucraino nel marzo 2022<sup>36</sup>,

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Si tratta delle risoluzioni 6-00226 (Stefano e altri), approvata dal Senato il 21 giugno, e 6-00224 (Berti e altri), approvata dalla Camera il 22 giugno (nel testo è citato il punto 4). È interessante notare che anche la proposta di risoluzione della principale opposizione dell'epoca (Fratelli d'Italia), naturalmente respinta, richiamava i già approvati atti d'indirizzo del precedente marzo (6-00225 - Ciriani e altri).

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Sono, rispettivamente, le risoluzioni 1-00022 (Richetti e altri) e 1-00031 (Tremonti e altri), approvate dalla Camera il 30 novembre 2022.



Saggi

la mozione – respinta – del Movimento 5 stelle, direttamente impegnava il Governo «a voler illustrare preventivamente alle Aule parlamentari l'indirizzo politico da assumere in occasione di consessi di carattere internazionale riguardanti il conflitto Russia-Ucraina, compreso quello concernente l'eventuale invio di forniture militari, al fine di tenere conto degli indirizzi dalle stesse formulati»<sup>37</sup>.

Tale divergenza si può agevolmente spiegare con l'assai diversa formula politica a sostegno dei gabinetti Draghi e Meloni: ai tempi del "governissimo" tecnico sostenuto da (quasi) tutti i partiti appariva probabilmente più opportuno sottolineare il rilievo del Parlamento, ma in senso sufficientemente generico e non pedissequo; ai tempi in cui si scrive, la più chiara schermaglia fra i partiti sul tema, anche conseguente alla netta differenza di posizioni emersa nel corso della campagna elettorale dell'estate 2022 fra quella che sarebbe divenuta la maggioranza e (anche fra di loro) le tre opposizioni, rende l'esigenza di coinvolgimento parlamentare, da un lato, più forte, che si traduca un indirizzo effettivo, sostanziale e, perciò, preventivo, e, dall'altro, meno rilevante, al punto da scomparire dai testi.

# 5. Conclusioni. Su alcune categorie schmittiane quali paradigmi di lettura del presente

In conclusione, in punto di merito, si può sostenere che l'invio di armi da parte del Governo italiano a quello ucraino non attenti al ripudio costituzionale della guerra, trattandosi del sostegno a una guerra di legittima difesa, come tale coperto dall'art. 51 della Carta ONU. Questa affermazione va, tuttavia, precisata, considerando, per un verso, l'estensione della portata applicativa nel tempo subita dall'art. 11 Cost. e, per altro verso, la tendenza atlantista a considerare la sicurezza internazionale in senso unilaterale. Sotto il profilo procedurale, poi, si è visto che la mancata attivazione dello stato costituzionale d'emergenza bellica risulta di per sé proporzionata al lieve tasso di pericolo al momento derivante

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Mozione 1-00010 (Conte e altri), punto 1.



Saggi

dalla guerra in Ucraina per l'integrità della Repubblica, ma che lo specifico procedimento adottato – che ricorre alla decretazione d'urgenza e ad ampie deroghe alla normativa generale di settore – solleva perplessità circa l'effettivo rispetto dello spirito che anima la normativa costituzionale e primaria in materia nei rapporti fra poteri, con particolare riferimento alle questioni dei decreti ministeriali secretati e della vaghezza degli atti parlamentari d'indirizzo.

Appare, tuttavia, opportuno, in via di conclusione, appuntare qualche considerazione di matrice più teorica che riguardano prevalentemente il metodo con cui la costituzionalistica affronta (o dovrebbe affrontare, a parer di chi scrive) l'ennesima emergenza che le si pari innanzi e che – si badi – risulta sfidante principalmente nei riguardi degli ordinamenti democratici.

Nel corso dell'emergenza pandemica dovuta all'inopinata diffusione del c.d. nuovo coronavirus, sovente – ma non sempre opportunamente – è stata evocata la parabola schmittiana dello stato d'eccezione; di quello spazio decisionale, cioè, che, avendo a che fare con "l'eccedenza", sarebbe autentico *habitus* della sovranità<sup>38</sup>.

Congruamente, la dottrina italiana si è all'epoca interrogata sull'assenza o presenza, nel nostro ordinamento, di uno statuto costituzionale dell'emergenza e, di conseguenza, sulla legittimità del procedimento adottato dall'allora governo Conte II, indi perseguito dal governo Draghi, nella gestione della pandemia e, in particolare, nella limitazione di primari diritti di libertà<sup>39</sup>. Una tematica non certo innovativa negli studi costituzionalistici<sup>40</sup>, ma opportunamente riguardata alla luce di un'emergenza assai peculiare e dirompente.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> C. SCHMITT, *Teologia politica* (prima edizione 1934), in Id., *Le categorie del 'politico'*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, il Mulino, Bologna 1972.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> V., per tutti, anche per il richiamo ad altra dottrina, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in «Rivista AIC», 2020, n. 2, p. 109 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Ex multis, v. B. CHERCHI, Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'Assemblea costituente, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 31, 1981, p. 1108 ss.; P. PINNA, L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano, Giuffrè, Milano 1988; G. MARAZZITA, L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli, Giuffrè, Milano 2003; G. ROLLA, Profili costituzionali dell'emergenza, in



Saggi

Da più parti si faceva notare che la nostra Costituzione, pur non prevedendo uno stato d'emergenza assimilabile a quello di altri ordinamenti costituzionali europei, conosce il fatto emergenziale in sé e individua nella guerra la più dirompente delle emergenze, se è vero che questa (e, si badi, solo questa, non già una generica, ancorché grave, emergenza) è in grado di giustificare l'alterazione massima ipotizzata e consentita dalla stessa Costituzione.

Allo stesso tempo, la Costituzione contempla pure uno strumento – il decreto-legge – che è senz'altro *extra ordinem*, poiché ideato per far fronte a «casi straordinari di necessità e urgenza» e poiché deroga al monopolio legislativo delle Camere di cui all'art. 70 Cost., ma che, in qualche misura, è anche ordinario, poiché si connota per la sua generalità, che lo rende attivabile in ragione di valutazioni di opportunità svolte dal Governo, non predeterminate nel contenuto, volta per volta scrutinate dal Parlamento in sede di conversione in legge. È proprio con riguardo alla decretazione d'urgenza che va, tuttavia, ricordata la risalente tendenza abusiva degli esecutivi italiani, specialmente in combinazione con l'uso (e, di nuovo, abuso) di altri strumenti messi a disposizione dalle regole (e dalle prassi) dei rapporti fra Parlamento e Governo, quali la questione di fiducia e il maxiemendamento, derivandone la sensibile alterazione dei rispettivi ruoli, se non un loro autentico ribaltamento<sup>41</sup>.

La ragione dell'emergenza, inoltre, ha anche alterato le regole sulla formazione del Governo: per due volte, nello scorso decennio, non si è fatto ricorso allo scioglimento anticipato delle Camere per impedimenti di natura emergenziale, d'ordine economico o sanitario, sostituendo i governi politici originati da accordi in grado di formare maggioranze politiche con tecnici plenipotenziari chiamati, fra l'altro, ad attuare in modo pedissequo certe normative e/o piani di derivazione europea.

<sup>«</sup>Rivista AIC», n. 2, 2015; G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 2, 2018.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> V., fra gli altri, T.E. FROSINI, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia*, il Mulino, Bologna 2019, p. 153 ss.



Saggi

Sempre nel periodo dell'acuzie dell'emergenza sanitaria, si scriveva: «Siamo di fronte a una lettura della realtà contemporanea quantomai attuale, che travalica i confini stessi della contemporaneità, diventando la cartina al tornasole per testare la crisi della politica e dei luoghi della decisione democratica, e che tende a consolidarsi in una prassi che si normalizza, trasformandosi dall'eccezionalità del fatto contingente all'ordinarietà di una transizione senza fine. In questo solco di progressiva normalizzazione della straordinarietà come paradigma dell'azione di governo che domina la politica contemporanea, la quale a gravi minacce (crisi economica globale, terrorismo, ora pandemie) risponde con misure eccezionali che tendono a divenire una condizione permanente dell'agire politico»<sup>42</sup>.

I tempi recenti sono, insomma, tempi sempre più emergenziali. In tale farsi costume dell'emergenza – che invece è di per sé semanticamente e concettualmente inopinata – l'assenza di un apposito armamentario costituzionale da attivare – e, perciò, da giustificare nei confronti del Parlamento, della Corte costituzionale, dell'opinione pubblica – ogni qual volta l'emergenza si manifesti, rende vieppiù normale – e, dunque, accettabile – il costante appiglio alla decretazione d'urgenza. Cosicché, a fronte dell'alluvionico ricorso a poteri o strumenti *extra ordinem* da parte degli esecutivi, la costituzionalistica finisca per ridursi ad analizzare questi strumenti e a scrutinare quanto sia, volta per volta, proporzionato lo scostamento dal paradigma costituzionale, sovente limitandosi a un'analisi solo formale<sup>43</sup>.

A tal proposito, è importante ricordare che il portato più avanzato del costituzionalismo occidentale coincide con quelle costituzioni che hanno rivoluzionato i regimi liberali, innervandoli di contenuto assiologico, del quale gli organi e le procedure – cioè le forme – della Costituzione sono semplici strumenti di inveramento. In secondo luogo, anche riguardando le richiamate dinamiche nella prospettiva solo formale, è necessario badare alla centralità della dimensione

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Così M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in «Osservatorio AIC», n. 3, 2020, p. 147.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> A riscontrare la similitudine fra i due processi e a derivarne l'esigenza di una più articolata regolamentazione dell'emergenza, A. VEDASCHI, *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in «DPCE online», n. 2, 2020, p. 1453 ss.



Saggi

rappresentativa della nostra forma di democrazia, specialmente perché viviamo in una fase storica in cui i regimi social-democratici nati nel secondo dopoguerra sono chiamati a fare i conti con pseudo-democrazie plebiscitarie, autoritarie, meramente elettorali, illiberali e, soprattutto, con i relativi bagliori interni di emulazione<sup>44</sup>.

Il che è tanto più vero se l'*escalation* fra Nato e Federazione russa cui ha dato vita la guerra in Ucraina dovesse essere ulteriormente alimentata dall'acuirsi delle criticità con la Repubblica popolare cinese sul fronte dell'oriente estremo, ove la situazione di Taiwan diventa sempre più problematica<sup>45</sup>.

La continua persistenza di conflittualità di questo tipo, come pure l'illusorietà della "fine della storia" in forza del dilagante binomio liberismo economico-liberalismo giuridico, richiama un altro notissimo paradigma schmittiano: il "concetto del politico", che conferisce unità politica allo Stato e ne definisce, perciò, la sovranità nella misura in cui origina dal raggruppamento amico-nemico, vale a dire dalla concreta possibilità – ancorché ferma al solo stato potenziale – di individuare il nemico (*hostis*, non *inimicus*), in quanto portatore di alterità tali da poterne programmare l'eliminazione fisica. Scrive Schmitt: «Se è vero che oggi le guerre non sono più così numerose e frequenti come un tempo, è anche vero che la loro devastante, totalizzante virulenza è aumentata in misura inversamente proporzionale – se non di più – alla diminuzione della loro quantità e frequenza [...]. Solo nella lotta reale si palesa la conseguenza estrema del raggruppamento politico amico-nemico. è da questa possibilità, la più estrema di tutte, che la vita

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Di ciò che è efficace cartina di tornasole il dibattito che (è facile prevedere) a breve imperverserà in Italia sulla monocratizzazione leaderistica della forma di governo.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Nuovamente significativa, in questo senso, la posizione assunta all'esito del vertice Nato di Vilnius, nel cui comunicato si legge: «The deepening strategic partnership between the PRC and Russia and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests» (punto 25). A tal proposito, si è osservata la rilevanza della presenza al vertice di Giappone, Australia, Nuova Zelanda e Sud Corea, cioè i membri del c.d. QUAD (*Quadrilateral Security Dialogue*) e del ragguardevole spazio dedicato alla situazione geopolitica nell'indopacifico e al rapporto con la Repubblica popolare. Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Lettera da Vilnius. Una NATO globale*, in *Fuoricollana.it*, 2 agosto 2023.



Saggi

degli uomini trae la sua tensione specificamente politica»<sup>46</sup>. E ancora: «finché esisterà uno Stato vi sarà sulla terra sempre una pluralità di Stati, ovvero non potrà esistere uno "Stato" mondiale capace di comprendere tutta la terra e tutta l'umanità»<sup>47</sup>. Ragion per cui, «La Società delle Nazioni di Ginevra non elimina la possibilità delle guerre, esattamente come non elimina gli Stati. Essa anzi introduce nuove possibilità di guerra, autorizza guerre, stimola guerra di coalizione ed elimina piuttosto tutta una serie di ostacoli alla guerra legittimando determinate guerre particolari [...] non si tratta di una lega, ma di una specie di alleanza»<sup>48</sup>.

Il concetto del politico schmittiano sembra a chi scrive un utile paradigma per analizzare tanto le dinamiche di forza interne a ciascuno Stato, quanto quelle esterne che mettono in confronto/scontro fra loro gli Stati. In altre parole, un paradigma efficace per decodificare gli aspetti formali, rispettivamente, del diritto costituzionale e di quello internazionale. Senza volersi addentrare in complessi inquadramenti teorici, si tratta di un paradigma che sembra utile, in questa sede, a dare una lettura della vicenda bellica nel suo complesso e del sostegno dei gabinetti Draghi e Meloni all'Ucraina sceverata dalla dimensione morale, la quale, del resto, si muove lungo una dicotomia diversa da quella propriamente (e schmittianamente) politica.

Del resto, il comportamento dell'Italia sul piano delle missioni militari internazionali, dagli anni '90 in poi, si è mosso in modo vieppiù allineato rispetto alle scelte del Paese guida della Nato, anche quando quest'ultimo ha interpretato in modo massimamente estensivo il "suo" ruolo di polizia internazionale ed elaborato la dottrina della legittima difesa preventiva. Del che l'apice è stata la guerra al terrorismo, per sua natura travalicante i confini di riconoscibilità in uno o più Stati, e che, nondimeno, è stato combattuto proprio con l'immedesimazione del fenomeno terrorista in specifici Stati, perciò qualificati come "Stati-canaglia".

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> C. SCHMITT, *Il concetto del politico* (prima edizione 1927), in ID., *Stato, grande spazio, nomos*, cit., p. 43.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Ivi, pp. 56-57.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Ivi, pp. 58-59.



Saggi

La riapertura di un conflitto armato sul suolo (quasi) europeo, insomma, pare aver ribadito l'esigenza per i gabinetti italiani chiamati a fronteggiarlo (Draghi, ma soprattutto Meloni) di ribadire con una certa fermezza la collocazione del nostro Paese nello scenario internazionale. Un'esigenza comprensibile, che, però, ha a che fare con le turbolenze dell'assetto delle relazioni internazionali e, in particolare, con la resistenza occidentale ai tentativi di ri-articolazione multipolare dell'assetto geopolitico che, con diverse forme e intensità, provengono da oriente. Un'esigenza, insomma, che sembra avere a che fare con la declinazione contemporanea dell'eterna dicotomia politica amico-nemico, più che con l'esigenza di perseguire una pace cosmopolitica e perpetua.

Il che potrebbe forse spiegare perché il sostegno italiano all'Ucraina è un sostegno esteticamente bellico, che avviene prevalentemente tramite la cessione di armamenti, e non tramite il continuo e serrato sforzo diplomatico verso il cessate il fuoco.



Saggi

# Dall'ordine pubblico alla sicurezza: una prospettiva di teoria costituzionale

di Omar Caramaschi\*

**Abstract:** This paper deals with the general theoretical framework of the concepts of public order and public security, with regard to their evolution of legislation, especially in the light of the provisions of the 1948 Constitution. The constitutional "dimension" of public security is thus emphasized, mainly in reference to its doctrinal and jurisprudential evolution, from which emerges the most recent question – reappeared because of the security policies of recent years – about the possibility of identifying a "right to security" or, more properly, a "security of rights".

**SOMMARIO:** 1. Dall'ordine pubblico alla sicurezza. – 1.1. Inquadramento del concetto di ordine pubblico. – 1.2. Ordine pubblico e Costituzione. – 1.3. Ordine pubblico e sicurezza pubblica. – 2. La dimensione costituzionale della sicurezza pubblica. – 3. Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?

## 1. Dall'ordine pubblico alla sicurezza

### 1.1. Inquadramento del concetto di ordine pubblico

L'espressione «ordine pubblico» è presente già a partire dalla legislazione del Regno d'Italia, in particolare in due atti normativi rilevanti quali il codice civile del 1865 (art. 12 disp. prel. e art. 1122) e la legge di pubblica sicurezza (l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. B, in gran parte replicante la l. 13 novembre 1859, n. 3720, del Regno di Sardegna). Nel primo caso le «leggi riguardanti in qualsiasi modo l'ordine pubblico ed il buon costume» hanno l'effetto di impedire che «le leggi, gli atti e le sentenze di un paese straniero, e le private disposizioni e convenzioni» abbiano effetto nell'ordinamento italiano se da esse difformi (art. 12

<sup>\*</sup> Dottore di ricerca in Diritto (curriculum Diritto costituzionale interno, comparato ed europeo) nell'Università degli Studi di Genova. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 2 ottobre 2023.



Saggi

disp. prel.)<sup>1</sup>, mentre nella legge di pubblica sicurezza l'ordine pubblico viene individuato come uno degli interessi pubblici in grado di rendere legittimi particolari interventi dell'autorità di pubblica sicurezza, quali ad esempio lo scioglimento delle riunioni ovvero la cessazione di spettacoli e rappresentazioni<sup>2</sup>. Già da questi due atti normativi emerge una diversità di significato da attribuirsi all'espressione «ordine pubblico»: se infatti il codice civile presenta un significato di ordine pubblico da intendersi come limitativo dell'efficacia di atti giuridici esterni o della autonomia negoziale privata, in tal modo incidendo sul «piano del possibile giuridico», diversamente l'ordine pubblico come disciplinato dalla legge di pubblica sicurezza opera sulla «sfera del lecito giuridico», dal momento che costituisce un limite allo svolgimento di un'attività materiale, senza che ciò sia produttivo di nuovo diritto<sup>3</sup>.

L'espressione «ordine pubblico», qualche anno più tardi, fa il suo ingresso anche nel codice penale del 1889 – in concomitanza con la nuova legge di pubblica sicurezza (r.d. 30 giugno 1889, n. 6144)<sup>4</sup> – laddove sostituisce quella di «pubblica tranquillità»; all'interno del codice trova posto un titolo appositamente dedicato ai delitti contro l'ordine pubblico (in particolare si prevedono l'istigazione a

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Cfr. A. CERRI, Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale, in Enciclopedia giuridica, XXII, 1990, pp. 1-11, spec. 1 ss.; ID., Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale. Postilla di aggiornamento, ivi, agg. XVI, 2007, pp. 1-3; G. CORSO, Ordine pubblico (dir. pubbl.), in Enciclopedia del diritto, XXX, 1980, pp. 1057-1084, spec. p. 1057 ss.; tale disposizione riprende l'esperienza francese, ispirandosi in particolare all'art. 6 del code Napoléon (sul punto v. almeno L. MALURIE, L'ordre public e le contrat: étude de droit civil comparé, France, Angleterre, U.R.S.S., Matot-Braine, Reims 1953, spec. p. 3), così come l'art. 1122 c.c. del 1865 (corrispondente all'art. 1133 del codice francese) prevede che la causa del contratto sia illecita quando contraria alla legge, al buon costume o all'ordine pubblico.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Sulla legge di pubblica sicurezza del 1865 v. almeno P. BARILE (a cura di), *La pubblica sicurezza.* Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, II, *La tutela del cittadino*, Neri Pozza, Vicenza 1967.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> G. CORSO, Ordine pubblico (dir. pubbl.), cit., pp. 1058-1059.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> V. almeno G. Curcio, Commentario teorico-pratico della legge di pubblica sicurezza approvata in testo unico e coordinata col codice penale col R. Decreto 30 giugno 1889, n. 6144, n. 3, Unione tipografico-editrice, Torino 1891; C. ASTENGO, La nuova legge sulla pubblica sicurezza con riferimento anche alle disposizioni in vigore sul personale di P.S. e a quelle di polizia giudiziaria, Tipografia Cecchini, Roma 1889.



Saggi

delinquere, l'associazione per delinquere, l'eccitazione alla guerra civile, la formazione di corpi armati e la pubblica intimidazione)<sup>5</sup>, mentre, in ragione di una concezione dell'ordine pubblico come «il diritto sociale che la legge sia da tutti egualmente rispettata», la cui lesione si risolve in una «offesa recata alla legge»<sup>6</sup>, da questo titolo vengono eliminate le norme relative, tra gli altri, agli "oziosi", ai "vagabondi", ai "mendicanti" ovvero ai "giochi proibiti" che trovano invece posto nella legge di pubblica sicurezza<sup>7</sup>. Come osservato da autorevole dottrina, un siffatto ordine pubblico non deve essere inteso quale «l'ordine completo, perfetto del popolo, l'ordine interno ed esterno», bensì come «pace, tranquillità pubblica, sicurezza delle persone, dei beni, delle istituzioni» o, ancora, come tutela contro ogni tipo di «lesione o minaccia di lesione, che la legge consente di colpire come delitto o come contravvenzione»<sup>8</sup>; in questo senso, pertanto, l'ordine pubblico altro non sarebbe che – insieme agli altri "oggetti" di cui parla la legge di pubblica sicurezza, come appunto la sicurezza o il buon costume – parte del «complessivo ordine pubblico di polizia»<sup>9</sup>.

Con il codice penale del 1889 si assiste al principio di un progressivo

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> *Ibid*. L'A. ricostruisce la portata dell'espressione «ordine pubblico» attraverso i lavori preparatori, dai quali emerge come l'uso di tale termine sia stato ritenuto, inizialmente dalla Commissione ministeriale preposta all'elaborazione del codice, «troppo generic[o], in quanto offendono l'ordine pubblico non soltanto i reati previsti in questo titolo, ma anche parecchi altri collocati altrove». Tuttavia, tale denominazione venne infine accettata, con la precisazione che «il progetto considera come reato contro l'ordine pubblico ogni fatto che, per la varietà delle offese o per la diffusione di cui è suscettivo, attacca il buon aspetto e perturba il regolare andamento del vivere civile, ancorché non sia stata recata una lesione immediata a verun diritto privato o pubblico» (cfr. *Relazione al progetto del codice penale*, CXIII, in *Codice penale italiano con le disposizioni d'attuazione contenute nel R.D. 1 Dicembre 1889: illustrato dalle fonti ministeriali e parlamentari*, a cura della *Rivista penale* diretta da Luigi Lucchini, Unione tipografico-editrice, Torino 1904).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Cfr. A. SACCONE, Le leggi di pubblica sicurezza, Vallardi, Milano 1910, p. 29.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Cfr. G. CORSO, Ordine pubblico (dir. pubbl.), cit., p. 1059.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, parte I, S.E.L., Milano 1904, p. 428 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Cfr. G. CORSO, Ordine pubblico (dir. pubbl.), cit., p. 1059.



Saggi

avvicinamento tra la legislazione penalistica e quella di polizia<sup>10</sup>, contestualmente a un'espansione del concetto di ordine pubblico, che – a partire dal fatto che nell'ambito dei reati contro la tranquillità e la sicurezza pubblica vengono incluse anche fattispecie in cui i beni tutelati non sono minacciati direttamente da un fatto criminoso, bensì soltanto dalla preoccupazione che esso possa verificarsi<sup>11</sup> – in qualche modo anticipa le degenerazioni del periodo fascista, laddove l'ordine pubblico diviene «valore ideale ed autonomo»<sup>12</sup>, nonché «fondamento di poteri impliciti, ai limiti o al di fuori del principio di legalità»<sup>13</sup>. In sostanza durante il fascismo il concetto di ordine pubblico amplia notevolmente la propria portata, superando il precedente e limitato significato negativo, arrivando a esprimere una

<sup>10</sup> Cfr. A. CERRI, Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale, cit., spec. pp. 1-2 e il rimando a C. FIORE, Ordine pubblico (dir. pen.), in Enciclopedia del diritto, XXX, 1980, spec. p. 1088; G. CORSO, L'ordine pubblico, Il Mulino, Bologna 1979, p. 117 ss., p. 259 ss., p. 299 ss.

<sup>11</sup> Cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. p. 1. Secondo O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., p. 428 ss., infatti, «[d]ovunque è il delitto o la minaccia di delitto la polizia deve intervenire [...] e adottare tutti i provvedimenti che siano atti a garantire ed assicurare l'integrità dell'ordine giuridico, indipendentemente da un testo di legge, che accordi ad essa espressamente tale facoltà».

<sup>12</sup> Cfr. A. CERRI, Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale, cit., spec. p. 1.

<sup>13</sup> Cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., pp. 1059-1060, il quale inoltre osserva come, da un lato, in numerose leggi si richiami la clausola dell'ordine pubblico a sostegno dei più diversi interventi "repressivi" della forza pubblica (tra le altre, v. la legge sulle associazioni l. 26 novembre 1925, n. 2029; la legge sulla cittadinanza l. 31 gennaio 1926, n. 108; la legge sulla difesa dello Stato l. 25 novembre 1926, n. 2008; il t.u. delle leggi di pubblica sicurezza r.d. 18 giugno 1931, n. 773, sostitutivo del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza del r.d. 26 novembre 1926, n. 1848), mentre, dall'altro lato, non manchino nel t.u. di sicurezza pubblica riferimenti all'ordine pubblico con riguardo, tra gli altri, ai compiti dell'autorità di pubblica sicurezza (la quale, art. 1, «veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà») o alla possibilità per il Prefetto di adottare ordinanze di necessità ed urgenza (in particolare, art. 2, « in caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica»).

Osserva inoltre l'A. che il problema del rapporto tra tutela dell'ordine pubblico e principio di legalità, a dire il vero piuttosto risalente in dottrina (v. per tutti M. VAREILLES-SOMMIÈRES, *Des lois d'ordre public et de la dérogation aux lois: étude de philosophie du droit et de droit civil*, Pinchon, Paris 1899), viene risolto in favore della prevalenza del principio di legalità (così sia la Corte costituzionale – *ex multis*, sentt. n. 26 del 1961 e n. 4 del 1977 – sia la dottrina: per tutti L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XII, 1965, spec. p. 130.



Saggi

situazione di «vita indisturbata e pacifica dei positivi ordinamenti politici sociali ed economici che costituiscono essenza del regime»<sup>14</sup>, al contempo, tuttavia, travalicando il solo scopo limitativo di peculiari situazioni di libertà per divenire, in situazioni di particolare necessità e urgenza ovvero di pericolo pubblico, la fonte di legittimazione per un «generale potere di polizia, indeterminato nel contenuto»<sup>15</sup>.

#### 1.2. Ordine pubblico e Costituzione

Sebbene la legislazione codicistica civile e penale e quella di pubblica sicurezza di quel periodo siano ancora in vigore nel nostro ordinamento – e con esse i riferimenti all'ordine pubblico – tali disposizioni devono essere lette alla luce dell'assetto costituzionale repubblicano del 1948<sup>16</sup>, dove diversamente il

<sup>14</sup> Si esprime in questi termini il capo della polizia Arturo Bocchini in una delle circolari telegrafiche inviate ai prefetti tra l'8 e il 26 novembre 1926 per fissare i criteri di applicazione del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza, nel caso di specie dell'art. 2; il testo citato viene riportato sia da G. CORSO, Ordine pubblico (dir. pubbl.), cit., p. 1060, sia da A. AQUARONE, L'organizzazione dello Stato totalitario, vol. I, Einaudi, Torino 1978, p. 47 ss. Con particolare riguardo al settore civilistico e internazional-privatistico, pur sempre con riferimento all'ordine pubblico come legato ai valori e agli obiettivi dell'ordinamento corporativo e del regime, v. G. PANZA, Ordine pubblico. I) Teoria generale, in Enciclopedia giuridica, XXII, 1990, pp. 1-7, spec. p. 3 ss.; G.B. FERRI, Ordine pubblico, buon costume e la teoria del contratto, Giuffrè, Milano 1970, spec. p. 124 ss.; ID., Ordine pubblico (dir. priv.), in Enciclopedia del diritto, XXX, Giuffrè, Milano 1980, p. 1038 ss., spec. p. 1040 ss.

<sup>15</sup> G. CORSO, Ordine pubblico (dir. pubbl.), cit., p. 1060.

<sup>16</sup> *Ibid.* In particolare, risultano essere diversi i riferimenti all'ordine pubblico nella legislazione vigente; v. almeno il codice civile (artt. 5, 25, 634, 1229, 1343, 1354, 2031), il codice di procedura civile (artt. 839 e 840), il codice penale (in particolare i delitti contro l'ordine pubblico – vale a dire istigazione, apologia e pubblica intimidazione di cui agli artt. 414, 415, 421; delitti associativi e di contiguità di cui agli artt. 416-418; delitti di devastazione, saccheggio e attentato agli impianti di pubblica utilità di cui agli artt. 419 e 420 – e i delitti contro l'incolumità pubblica (artt. 422 ss.), nonché le contravvenzioni relative all'ordine pubblico e alla tranquillità pubblica (artt. 650 ss.) e il t.u. delle leggi di pubblica sicurezza (art. 1, in cui si prevede che «[l]'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà»; artt. 18 e 20, relativi al rispetto dell'ordine pubblico nel caso di riunioni pubbliche e di assembramenti in luoghi pubblici).



Saggi

legislatore costituente è sembrato consapevole tanto delle vicende che avevano contraddistinto l'espansione di tale concetto durante il regime, quanto delle perplessità della dottrina giuridica. Così in questi termini si spiegano le diffidenze dei costituenti e la scelta di non inserire il concetto di ordine pubblico in Costituzione, il quale invece farà il suo ingresso soltanto nel 2001 all'art. 117, secondo

La definizione normativa di «ordine pubblico» si deve poi all'art. 159, secondo comma, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il quale prevede che «[l]e funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica [...] concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni» (sul punto v. M. PIANTEDOSI, Art. 159 decreto legislativo n. 112/1998, in G. FALCON (a cura di), Lo Stato autonomista, Il Mulino, Bologna 1998, p. 526 ss.). Tale definizione risulta in linea con quella elaborata dalla giurisprudenza costituzionale (v. sent. n. 218 del 1988 dove l'ordine pubblico viene identificato con «quei beni giuridici fondamentali o da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzionale e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale»; analogamente v. anche sent. n. 115 del 1995), pur con la precisazione, avanzata in seguito, circa la portata degli "interessi pubblici primari", vale a dire «non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali» (cfr. sent. n. 290 del 2001).

Non mancano riferimenti all'ordine pubblico anche in carte internazionali di tutela dei diritti umani. In particolare, si pensi alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 29, secondo comma, secondo cui «[n]ell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica»), al Patto internazionale sui diritti civili e politici (artt. 18, terzo comma, e 19, terzo comma, lett. b), laddove l'ordine pubblico viene evocato – insieme alla sicurezza pubblica, alla sanità pubblica e alla moralità pubblica – come limite alla libertà di professione religiosa o di manifestazione del pensiero), nonché alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani (artt. 8, secondo comma; 9, secondo comma; 10, secondo comma; 11, secondo comma, laddove come limiti al diritto al rispetto della vita privata e familiare, e alle libertà di coscienza e di religione, di espressione, di riunione e di associazione vengono variamente richiamati la "pubblica sicurezza", la "sicurezza nazionale", la "protezione dell'ordine", la "difesa dell'ordine" e "difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati"). Sul punto amplius v. almeno A. CERRI, Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale, cit., p. 2 ss.



Saggi

comma, lett. h), Cost., limitatamente a indicare una competenza legislativa esclusiva dello Stato (v. *infra*).

Dai lavori della Costituente emerge come in due circostanze si sia inizialmente (e provvisoriamente) fatto uso dell'espressione «ordine pubblico».

Da un lato, con riguardo all'attuale art. 16 Cost., nella seduta del 20 settembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approvò un testo nel quale si prevedeva che «[i]l cittadino può circolare e fissare la propria residenza o domicilio in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, salvo i limiti imposti con carattere generale dalle leggi, per soli motivi di sanità o di ordine pubblico [...]», nonostante diverse perplessità avanzate nel corso della discussione (l'on. Togliatti aveva osservato che stabilire la possibilità per le autorità di porre i limiti che vogliono per ragioni di ordine pubblico avrebbe dato la possibilità alle autorità stesse di fare qualsiasi cosa, perciò proponendo in alternativa di sostituire il limite dell'ordine pubblico con «salvo i limiti disposti dalla legge, in circostanze eccezionali»; analogamente l'on. Grassi propose di introdurre il concetto di «sicurezza pubblica» in luogo dell'altro di cui si è detto). Il riferimento all'ordine pubblico venne di lì a poco rimosso, in via definitiva, nella seduta del 24 settembre 1946 da parte della terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, per essere sostituito da «salvi i limiti imposti dalla legge», sebbene, come sappiamo, ancora diversa è la formulazione finale e vigente in cui fa il suo ingresso il termine «sicurezza» (l'art. 16 Cost. recita infatti «salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza»)17.

Dall'altro lato, con riferimento all'attuale art. 19 Cost., nella seduta antimeridiana del 19 dicembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approvò una versione dell'articolo in cui si sancì la libertà di professione religiosa a condizione che «non si tratti di religione o di culto implicante principì o riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume». Tuttavia, fu la

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Giuffrè, Milano 1976, spec. pp. 78-79; A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. p. 2; G. CORSO, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, 1995, pp. 437-448, spec. p. 438.



Saggi

stessa Assemblea costituente nella seduta pomeridiana del 12 aprile 1947 a rimuovere il riferimento all'ordine pubblico e ad approvare la formula tutt'ora vigente «purché non si tratti di riti contrari al buon costume»<sup>18</sup>.

Nondimeno vi sono riferimenti in altri articoli della Costituzione in qualche modo ricollegabili al concetto di ordine pubblico; tuxttavia, prima di vedere brevemente il contenuto di tali disposizioni (alcune delle quali saranno oggetto di più ampia trattazione quando si parlerà più diffusamente della sicurezza pubblica) risulta necessario, a nostro parere, affrontare, almeno nelle sue linee essenziali, il problema della definizione concettuale di ordine pubblico. Si tratta di una nozione che ha abbondantemente interessato la scienza giuridica<sup>19</sup>, ancorché dai vari tentativi definitori, che si siano scontrati con un concetto definito come «uno di quei concetti giuridici "in disordine"»<sup>20</sup>, emerge come quella di ordine pubblico sia una nozione caratterizzata da una natura dinamica ed evolutiva che muta a seconda del contesto storico, politico e giuridico<sup>21</sup>, nonché variando i propri

<sup>18</sup> Cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori, cit., spec. pp. 78-79; A. CERRI, Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale, cit., spec. p. 2.

<sup>19</sup> Non sono certo mancati i tentativi definitori sia da un punto di vista di teoria generale (v. A. GROPPALI, Sul concetto di ordine pubblico, in AA. VV., Scritti giuridici in onore di Santi Romano, vol. I, Filosofia e teoria generale del diritto. Diritto costituzionale, Cedam, Padova 1940, p. 73 ss.; A. LEVI, Ordine giuridico e ordine pubblico, in ID., Scritti minori di filosofia del diritto, Cedam, Padova 1957, p. 255 ss.), sia dal punto di vista del diritto pubblico (L. PALADIN, Ordine pubblico, cit.; G. CORSO, Ordine pubblico (dir. pubbl.), cit.; A. CERRI, Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale, cit.; ID., Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale. Postilla di aggiornamento, cit.; A. PACE, Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana, in «Archivio giuridico "Filippo Serafini"», sesta serie, vol. XXXIII, n. 1-2, 1963, pp. 111-132) e amministrativo (O. RANELLETTI, La polizia di sicurezza, cit.; P. VIRGA, La potestà di polizia, Giuffrè, Milano 1954).

Di recente sul punto si segnalano i lavori monografici di M.C. AMOROSI, L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; A. CIERVO, Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana, Editoriale Scientifica, Napoli 2023.

<sup>20</sup> C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in «Democrazia e diritto», 1967, pp. 359-380, spec. p. 360 (ora anche in ID., *Ricerche sul sistema normativo*, Giuffrè, Milano 1984, pp. 125-145).

<sup>21</sup> Cfr. M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico e le tutele costituzionali*, in «Rivista del Gruppo di Pisa», n. 3, 2020, pp. 1-39, spec. p. 2 ss., laddove si richiamano P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit* 



Saggi

"confini" in base alle diverse branche del diritto in cui viene calato tanto da aversi, ad esempio, un ordine pubblico interno e uno internazionale, un ordine pubblico penale e uno amministrativo<sup>22</sup>, accomunati dal fatto di concretarsi «in un insieme di principi ritenuti, a certi fini, non derogabili»<sup>23</sup>.

Con la Costituzione repubblicana si sarebbe verificato un notevole mutamento di condizioni sia sul piano della dottrina sia su quello normativo, condizione per cui sarebbe divenuto possibile risolvere il problema teorico dell'ordine pubblico, il quale si sarebbe trasformato niente più che in un problema in qualche modo inquadrabile come una questione lessicale e di approccio al tema<sup>24</sup>.

Innanzitutto, l'ordine pubblico è stato equiparato all'"ordine pubblico costituzionale", nozione quest'ultima con la quale si è inteso far riferimento ai principi desumibili dalla Costituzione, vale a dire un concetto di ordine pubblico, inteso in «senso costituzionalistico», il quale indica quel «sistema di valori e principi inderogabili, che informano storicamente l'ordinamento generale della comunità statale»<sup>25</sup>. Si avrebbe così una rilettura dell'ordine pubblico che lo farebbe coincidere con i limiti e i confini dell'ordinamento costituzionale, o detto in altri termini con la salvaguardia dell'ordine costituzionale attraverso la salvaguardia

administratif, Libraire générale de jurisprudence, Paris 1962, p. 5 ss.: «[...] nous avons été conduit par une idée directrice profonde: en effet, il nous a semblé que c'était atrophier la notion dynamique d'ordre public que de la limiter à ce rôle d'obstacle [...]»; A. PLANTEY, Définition et principes de l'ordre public, in R. POLIN, M. ALLAIS (a cura di), L'ordre public, Presses universitaires de France, Paris 1996, p. 27 ss.; V. GREVI, Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza, in «Il Politico», n. 2, 1976, pp. 345-361, spec. p. 345, lo definisce come «concetto composito, sfaccettato, di assai difficile riduzione ad un significato unitario, e forse proprio perciò di impiego molto vasto: perché ciascuno può attribuirgli la dimensione che più gli aggrada».

- <sup>22</sup> Cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. p. 3; L. PALADIN, *Ordine pubblico*, cit., spec. p. 130 ss.
- <sup>23</sup> A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. p. 3, il quale osserva come sia discusso se questi principi debbano essere desunti astraendoli dal sistema legislativo ovvero se debbano sostanziarsi a partire dalla «coscienza sociale» (v. P. BARILE, *I Principi fondamentali della comunità statale ed il coordinamento fra sistemi*, Cedam, Padova 1969); ciò nonostante non verrebbe messo in dubbio il carattere inderogabile di tali principi.
  - <sup>24</sup> Cfr. C. LAVAGNA, Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali, cit., p. 360.
- <sup>25</sup> V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1956, p. 54 ss., spec. p. 71.



Saggi

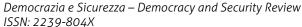
degli equilibri istituzionali e costituzionali dell'ordinamento democratico, attribuendo in tal senso all'ordine pubblico la funzione di limite all'esercizio dei diritti costituzionali, nonché quella di protezione degli assetti istituzionali<sup>26</sup>.

Anche la Corte costituzionale si è espressa in questo senso nella (assai discussa in dottrina) sentenza n. 19 del 1962, laddove il giudice costituzionale, dopo aver sostenuto che l'esigenza dell'ordine pubblico non è estranea agli ordinamenti democratici come quello italiano fondato sulla Costituzione vigente, ha affermato che ad un tale ordinamento è connaturale un sistema giuridico in cui i cittadini e le formazioni sociali possono perseguire i propri obiettivi soltanto nei modi e con gli strumenti consentiti dall'ordinamento, senza la possibilità di prevedere modifiche o deroghe a quest'ultimo con forme coattive o finanche violente; un tale sistema, quindi, secondo la Corte, raffigura «l'ordine istituzionale del regime vigente; e appunto in esso va identificato l'ordine pubblico del regime stesso». Da un siffatto ordine pubblico deriva pertanto, sempre secondo il giudice delle leggi, che esso altro non è che «un bene inerente al vigente sistema costituzionale», non potendo dubitarsi affatto «che il mantenimento di esso – nel senso di preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale [...] – sia finalità immanente del sistema costituzionale»<sup>27</sup>.

Tale interpretazione dell'ordine pubblico è stata ampiamente criticata dalla dottrina maggioritaria che ha invece respinto la possibilità di ravvisare un ordine

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico e le tutele costituzionali*, cit., spec. pp. 7-8. In altri termini, l'ordine pubblico sarebbe un bene «inerente al sistema costituzionale che costituisce un limite insuperabile all'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti»; così, nel commentare criticamente alcune tendenze della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di ordine pubblico, G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1064. Sul punto v. anche A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Corte cost., sent. n. 19 del 1962, punto 4 del *Considerato in diritto*; in precedenza sul punto v. Corte cost., sentt. nn. 2 del 1956, 120 e 121 del 1957, 36 del 1958. In seguito, la sent. n. 19 del 1962 viene ripresa dalla sent. n. 168 del 1971 in cui la Corte costituzionale ammette come immanente rispetto all'esercizio dei diritti costituzionali il limite dell'ordine pubblico, ribadendo che questo si identifica con l'ordine costituzionale del regime vigente; così la Corte, «[è] ovvio che la locuzione "ordine pubblico" ricorrente in leggi anteriori al gennaio 1948 debba intendersi come ordine pubblico costituzionale (sentenza n. 19 dell'anno 1962) che deve essere assicurato appunto per consentire a tutti il godimento effettivo dei diritti inviolabili dell'uomo».





Saggi

pubblico costituzionale, sia che con ciò ci si riferisca alla condizione di efficacia dell'ordinamento, sia che diversamente ciò sia inteso come complessivo ordinamento costituzionale (ossia come insieme dei principi ricavabili dalle norme costituzionali), in ragione del fatto che in entrambi i casi si introdurrebbe un concetto di "ordine pubblico ideale" (v. infra) il quale «pregiudicando la piena circolarità del potere» potrebbe costituire «la premessa per l'involuzione del nostro ordinamento liberal-democratico in un sistema di democrazia guidata»<sup>28</sup>. In sostanza l'ordine pubblico costituzionale, interessando l'interpretazione delle singole norme della Costituzione, non costituisce un limite ai diritti e alle situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente garantite; esso dovrebbe pertanto essere tenuto ben distinto dall'ordine pubblico inteso in senso stretto (vale a dire come ordine pubblico di polizia") il quale invece «è considerato un limite alle situazioni giuridiche tra cui, per eccellenza, i diritti di libertà»<sup>29</sup>. Piuttosto sembra preferibile la tesi di chi ritiene che in un ordinamento liberal-democratico da un lato il concetto di ordine pubblico deve essere ricondotto «al mero ordine materiale di cui la sicurezza pubblica rappresenta lo stato soggettivo», e dall'altro lato le limitazioni preventive dei diritti previsti in Costituzione a tutela di un siffatto ordine pubblico risultano ammissibili solo se specificamente previste e disciplinate dalle stesse norme costituzionali<sup>30</sup>.

Sotto altro profilo è stata avanzata un'assimilazione del concetto di ordine pubblico con quello più generale di "ordine giuridico", sia da parte di una certa dottrina giuridica che offre una lettura dell'ordine pubblico come «riflesso

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> A. PACE, Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale, in «Giurisprudenza costituzionale», 1971, pp. 1777-1783, spec. pp. 1780-1783; ID., Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana, cit., p. 111 ss. In senso critico anche C. ESPOSITO, La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico, in «Giurisprudenza costituzionale», 1962, p. 191 ss., spec. pp. 192-193; C. LAVAGNA, Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali, cit., p. 367 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., spec. p. 111 ss.; nonché v. C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*, cit., spec. p. 192, quanto alla mescolanza tra ordine pubblico di polizia (in senso stretto o materiale) e ordine istituzionale (relativo ai valori ideali dell'ordinamento giuridico).

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> A. PACE, Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale, cit., spec. p. 1783.



Saggi

immanente dell'ordinamento giuridico»<sup>31</sup>, sia da parte della giurisprudenza costituzionale, in particolare in alcune decisioni dove l'ordine pubblico viene qualificato come «l'ordine legale su cui poggia la civile convivenza»<sup>32</sup>.

Alcune ragioni possono essere opposte all'equiparazione tra ordine pubblico e ordine giuridico. Innanzitutto, da un punto di vista logico, se è sembrata inammissibile una corrispondenza tra l'ordine pubblico e l'ordine pubblico derivante dai soli principi costituzionali, altrettanto (se non più) inaccettabile risulta essere quella tra l'ordine pubblico e l'ordine giuridico, inteso in maniera complessiva come l'insieme di tutti i principi e le disposizioni dell'ordinamento giuridico<sup>33</sup>. In secondo luogo, attraverso l'identificazione tra ordine pubblico e ordine giuridico si rischia di smarrire l'«autonomia logica dei due concetti» e di confondere i limiti dell'uno e dell'altro, con il conseguente venir meno «delle garanzie dei cittadini nei confronti dell'attività dei pubblici poteri»<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> In questi termini V. DEL GIUDICE, Manuale di diritto ecclesiastico, Giuffrè, Milano 1955, p. 134. V. tra gli altri O. RANELLETTI, La polizia di sicurezza, cit., p. 432 ss.; P. BERNARD, La notion d'ordre public en droit administratif, cit., spec. p. 49, p. 74 ss., 90; G. BURDEAU, Manuel de Droit public. Les libertés publiques. Les droits sociaux, vol. I, Libraire générale de droit et de jurisprudence, Paris 1949, spec. p. 142 ss.

<sup>32</sup> Corte cost., sent. n. 2 del 1956; v. anche le successive sentt. nn. 25 del 1965 e 19 del 1962 (in quest'ultima si ribadisce che «l'ordine pubblico [...] – inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale (cfr. la sentenza di questa Corte n. 2 del 1956) – è un bene collettivo». La Corte, quindi, in particolare nella sent. n. 19 del 1962 (ma anche in alcune precedenti come le sentt. nn. 1 del 1956, 3, 120 e 121 del 1957, 36 del 1958) ha sostenuto un'impostazione favorevole alla c.d. teoria dei limiti impliciti nel momento in cui ha affermato che il concetto di limite, quindi anche quello dell'ordine pubblico, sarebbe insito nel concetto stesso di diritto. Critica verso tale impostazione si è mostrata la dottrina maggioritaria; v. almeno A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., spec. pp. 123-124; C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 1958, spec. p. 15; P. BARILE, *La libertà di espressione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose*, cit., p. 859 ss.; V. CRISAFULLI, *Libertà di scuola e libertà di insegnamento*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1958, spec. p. 488.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., spec. p. 113.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> *Ibid.* In senso analogo sull'esclusione dell'identificazione tra ordine pubblico e ordine giuridico v. anche P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1953, p. 117 ss.; ID., *La libertà di espressione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose*, in «Foro italiano», n. 1, 1962, spec. p. 859; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., spec. p. 366.



Saggi

Fatte queste due chiarificazioni non resta che affrontare la più diffusa teorizzazione dottrinaria dell'ordine pubblico, vale a dire quella che ne contrappone due "tipi", ossia l'ordine pubblico materiale e l'ordine pubblico ideale<sup>35</sup>.

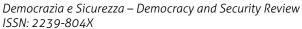
Il primo è stato variamente definito come uno «stato di concreta, tangibile, esteriore pace sociale»<sup>36</sup>, come «sicurezza e tranquillità pubblica»<sup>37</sup>, ovvero come «l'ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, l'état de paix opposé à l'état de trouble»<sup>38</sup>, o con la più fortunata espressione «ordre dans la rue»<sup>39</sup>, da intendersi come condizione di pace sociale materiale ed esteriore, la quale implica una necessaria attività di prevenzione dei possibili turbamenti della sicurezza, della sanità e dell'incolumità pubbliche<sup>40</sup>.

Inoltre, sia la dottrina sia la giurisprudenza hanno individuato quelli che vengono definiti come «direzioni»<sup>41</sup>, «aspetti»<sup>42</sup> o «componenti immediate»<sup>43</sup> dell'ordine pubblico materiale, tra cui vi sono senza dubbio la sicurezza, la sanità, l'incolumità e la tranquillità pubbliche<sup>44</sup>.

Come si è detto poc'anzi, vi sono diverse disposizioni nella Costituzione che sono riferibili ad una o più di queste componenti, e quindi indirettamente all'ordine pubblico, come si vedrà intesa in senso materiale. Tra queste da più parti si richiamano l'art. 14, terzo comma, Cost., in tema di libertà domiciliare (quanto

- <sup>36</sup> A. PACE, Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana, cit., p. 113.
- <sup>37</sup> O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., p. 428 ss.
- <sup>38</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, Paris 1928, p. 62 ss. Di ordine pubblico come di ordine esteriore parla anche A. Levi, *Ordine giuridico e ordine pubblico*, cit., p. 174 a proposito di M. Vareilles-Sommières, *Des lois d'ordre public et de la dérogation aux lois*, cit.
  - <sup>39</sup> M. HAURIOU, *Précis élémentaire de droit administrative*, Sirey, Paris 1938, spec. p. 34.
  - <sup>40</sup> Cfr. M.C. AMOROSI, L'ordine pubblico e le tutele costituzionali, cit., pp. 9-10.
- <sup>41</sup> Cfr. O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht* (1895), vol. I, Duncker & Humblot, Munchen-Leipzig 1961, p. 213 ss.
  - <sup>42</sup> Cfr. P. BERNARD, La notion d'ordre public en droit administratif, cit., p. 12 ss.
  - <sup>43</sup> C. LAVAGNA, Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali, cit., p. 362.
- <sup>44</sup> *Ibid.* Adesivamente anche A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., p. 120; A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., spec. p. 4; in parte anche G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1087.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 361, secondo il quale tuttavia pur considerando tale distinzione come «ipotetica, provvisoria, strumentalizzata e non certo acquisita dommaticamente».





Saggi

all'«incolumità pubblica»), gli artt. 16, primo comma sulla libertà di circolazione e 41, secondo comma, Cost. sulla libertà di iniziativa economica privata (in entrambi i casi con riguardo alla «sicurezza»)<sup>45</sup>, ancora gli artt. 14, terzo comma e 16, primo comma, Cost. (in questo caso quanto alla «sanità»), l'art. 17, terzo comma, Cost. sulla libertà di riunione (in riferimento alla «sicurezza» e all'«incolumità pubblica»)<sup>46</sup>, oltre chiaramente all'art. 117, primo comma, lett. h), laddove con la riforma costituzionale del 2001 si è inserito in Costituzione un esplicito riferimento all'ordine pubblico, in particolare con la formula, su cui si tornerà a breve, «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale». A queste sono state affiancate altre disposizioni costituzionali come l'art. 8, primo comma, Cost., il quale riconosce alle confessioni religiose diverse da quella cattolica il diritto di organizzarsi in maniera autonoma secondo propri statuti a condizione che questi non contrastino con l'«ordinamento giuridico italiano», o l'art. 126, terzo comma (ora primo comma), Cost., relativo alla possibilità di scioglimento dei Consigli regionali per motivi di «sicurezza nazionale»<sup>47</sup>. Altri ancora si sono spinti fino a ricondurvi l'art. 13, terzo comma, Cost., il quale indica l'autorità di pubblica sicurezza come quel soggetto in grado di intervenire,

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Sull'art. 41 Cost. osserva A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., pp. 129-130, che tale articolo presenta accanto ad una dimensione di ordine pubblico ideale (soprattutto con riguardo all'"utilità sociale") anche quella di ordine pubblico materiale (rappresentata dall'espressione "sicurezza"); secondo l'A., mentre la dimensione materiale dell'ordine pubblico costituirebbe un limite immediato alla libertà di iniziativa economica, quella ideale, diversamente, necessiterebbe «di quelle leggi di programma "a fini sociali" di cui al comma successivo». Osserva infine Pace che la "sicurezza" di cui parla l'art. 41 Cost. non è soltanto quella "pubblica" (ossia quella inerente all'ordine pubblico"), ma anche quella "privata", vale a dire sicurezza «di *chiunque* entri in genere in rapporto con imprenditori economici e, in particolare dei lavoratori subordinati [...]». In senso critico v. almeno M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano 1956, p. 156; V. SPAGNUOLO-VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli 1959, p. 237 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Richiamano questi articoli G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1060; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 363 ss. ad esclusione dell'art. 41 Cost.; A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., pp. 3-4; A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., p. 126 ss. (in particolare artt. 16, 17, 41 Cost.).

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Cfr. A. CERRI, Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale, cit., pp. 2-4. Sull'art. 126 Cost., v. A. PACE, Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana, cit., pp. 130-132; C. LAVAGNA, Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali, cit., p. 369 ss.



Saggi

in casi di necessità ed urgenza, sulla libertà personale (ma anche sulla libertà domiciliare *ex* art. 14, terzo comma, Cost.)<sup>48</sup>; ma anche gli artt. 49 e 54 Cost., relativi rispettivamente alla disciplina dei partiti politici (con particolare riguardo al «metodo democratico» come condizione per gli stessi per concorrere alla determinazione della «politica nazionale») e al dovere per i cittadini di fedeltà alla Repubblica nonché di rispettare la Costituzione e le leggi<sup>49</sup>.

La dottrina maggioritaria ha ricavato dal testo costituzionale due principali considerazioni.

In base alla prima, l'ordine pubblico viene protetto principalmente come «sicurezza» o «incolumità pubblica» (quindi specialmente con riguardo agli artt. 14, 16, 17 e 41 Cost.), vale a dire come ordine pubblico materiale<sup>50</sup>, ossia come «condizione pacifica di una convivenza immune da violenza; non come ordine

<sup>48</sup> G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., spec. p. 1061. L'A. però, a p. 1064, non manca di evidenziare come l'art. 13 Cost. in realtà non configuri «un'autonoma "causa" di pubblica sicurezza (o di ordine pubblico) che legittimi una restrizione della libertà personale per motivi di ordine pubblico», bensì attraverso il richiamo dell'autorità di pubblica sicurezza «vale a designare una competenza (provvisoria e d'urgenza), non a creare un autonomo motivo di restrizione della libertà personale [...]».

<sup>49</sup> *Ivi*, p. 1061 e le ulteriori indicazioni bibliografiche presenti; v. anche A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., p. 118 e i relativi approfondimenti bibliografici.

<sup>50</sup> Cfr. G. CORSO, Ordine pubblico (dir. pubbl.), cit., p. 1063, il quale inoltre osserva come la materialità dell'ordine pubblico e la sua funzione di limitazione soltanto delle libertà costituzionali che lo prevedono (seppure con varie formule linguistiche) sono due conclusioni che si sostengono vicendevolmente. Se infatti si considera che l'ordine pubblico, inteso come incolumità o sicurezza pubblica, interessa quelle libertà il cui esercizio prevede la presenza di più soggetti (ad esempio quella di riunione) o comunque la possibilità di un contatto con altri soggetti (quella di circolazione), mentre diversamente non è previsto un limite di ordine pubblico alle libertà che vengono esercitate in maniera individuale (manifestazione del pensiero, corrispondenza, e così via), si può sostenere che il limite individuato dall'ordine pubblico ha come finalità quella di regolare la presenza di più persone, evitando che questa possa sfociare in un "disordine" non tanto da intendersi in senso ideale (come conflitto tra principi o valori), quanto in senso materiale, come turbamento della tranquillità e dell'incolumità fisiche. Anche volendo ritenere che alcune libertà individuali sono comunque spesso esercitate in forma collettiva o in presenza di più soggetti (religiosa, insegnamento, ecc.), ciò non cambia il fatto che il disordine che eventualmente ne può derivare è comunque un disordine di tipo materiale. Conclude quindi l'A. che «proprio perché viene previsto per le libertà che postulano la compresenza e il contatto di più sfere fisiche, ma non per le libertà il cui esercizio (individuale) si traduce nella comunicazione di un messaggio, l'ordine pubblico tutelato dalla Costituzione è un ordine materiale».



Saggi

pubblico ideale, cioè come complesso di principi inderogabili sottratti al dibattito e alla possibilità di modifica (o con possibilità di modifica realizzabile solo a mezzo di una rottura della Costituzione)»<sup>51</sup>.

Sulla scorta della seconda, invece, si è arrivati a concludere che, a partire dal dettato costituzionale, l'ordine pubblico (pur sempre inteso come "sicurezza" o "incolumità pubblica") non costituisce un limite generale a tutti i diritti di libertà, ma opera soltanto nei confronti delle libertà in relazione alle quali è espressamente previsto<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Ivi, p. 1061. Analogamente v. anche A. PACE, Rapporti civili (artt. 13-20), in G. BRANCA (a cura di), Commentario della Costituzione, Zanichelli, Bologna 1977, p. 158 ss.; ID., Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana, cit., pp. 117-118, secondo il quale la sovranità popolare, l'eguaglianza davanti alla legge senza distinzione di opinioni politiche, il diritto di manifestazione del pensiero, la democraticità dei partiti, l'obbligo di fedeltà alla Repubblica, sarebbero in particolare «le prove convergenti dell'affermazione che il limite dell'ordine pubblico in Italia e in linea generale da intendersi nel significato proprio delle democrazie liberali, e cioè come ordine materiale ed esteriore» (sul punto v. il rimando a S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano 1957, p. 169; contra M. MORETTI, La nuova legge di pubblica sicurezza, Jovene, Napoli 1962, p. 63); C. LAVAGNA, Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali, cit., p. 363 secondo il quale il fatto di esserci serviti di queste componenti evitando espressamente l'uso del termine ordine pubblico confermerebbe l'intenzione del costituente «di ridurre, se così si può dire, l'ordine pubblico materiale esclusivamente a queste componenti e non ad altre»; tuttavia, osserva l'A., pp. 364-365, che si possa parlare di ordine pubblico materiale in base alla Costituzione soltanto come «una mera nozione di comodo, da usarsi cioè, come breviloquio, al solo fine di indicarne le uniche componenti previste ed ammesse dalla Costituzione medesima, vale a dire la sanità la sicurezza e l'incolumità»; V. GREVI, Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza, cit., p. 345 ss.

<sup>52</sup> Cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1062, secondo cui «non forma oggetto di una clausola generale, ma opera solo nei confronti di due o tre libertà (di riunione, di circolazione e, in parte, domiciliare) ed in particolare non incide sulla libertà di manifestazione del pensiero, sulla libertà religiosa, sulla libertà di insegnamento, sulla libertà personale, sulla libertà di corrispondenza». Prosegue l'A. sostenendo che il riferirsi dell'ordine pubblico alla delimitazione delle sole libertà rispetto alle quali (seppure con diverse espressioni) è richiamato sia ricavabile non solo dalla lettera delle varie disposizioni costituzionali, ma anche dal meccanismo della riserva rinforzata; la norma costituzionale infatti non conterrebbe una semplice riserva di legge, ma indicherebbe «anche gli interessi e i motivi per i quali la legge può limitare l'esercizio del singolo diritto di libertà (riserva rinforzata). Se gli stessi interessi e motivi potessero estendersi ad altra libertà, allora gli interessi e motivi che la Costituzione indica come limiti ammessi per questa seconda libertà dovrebbero agire anche nei confronti della prima» (sul punto



Saggi

Tornando ai "tipi" di ordine pubblico, il secondo che viene individuato dalla dottrina è l'ordine pubblico ideale, variamente definito come «complesso di principi etici e sociali che stanno a base dello assetto del vivere civile in un determinato momento storico»<sup>53</sup>, come «sistema di valori e principi inderogabili»<sup>54</sup>, o come «rispetto di *alcuni* e *determinati* principi politici che l'ordinamento ritiene indispensabili per la sua sopravvivenza»<sup>55</sup>. Il concetto, a dire il vero, è stato piuttosto discusso in dottrina, anche sulla scorta di una "oscillante" giurisprudenza costituzionale<sup>56</sup> che ha individuato, in alcune note decisioni, una dimensione ideale della nozione di ordine pubblico; si tratta di quelle sentenze, già in parte richiamate, in cui la Corte costituzionale ha operato un'estensione a qualsiasi libertà della portata dell'ordine pubblico, conferendo a quest'ultimo i caratteri di un limite generale (e implicito) a tutti i diritti costituzionali, nel momento in cui l'ordine pubblico viene a coincidere con l'incolumità pubblico ovvero con l'«ordine legale su cui si basa la civile convivenza»<sup>57</sup>.

anche ID., L'ordine pubblico, cit., p. 141; contra A. PACE, Libertà personale. II) Diritto costituzionale, in Enciclopedia giuridica, XXIV, 1974, p. 287 ss., spec. p. 290).

In senso analogo tra gli altri anche V. GREVI, *Garanzie costituzionali, ordine pubblico e repressione della delinquenza*, cit., pp. 346-347, il quale chiedendosi «se le esigenze dell'ordine pubblico possano rappresentare un limite rispetto alle situazioni soggettive di libertà garantite dalla Costituzione; se, in altre parole, la tutela dell'ordine pubblico possa configurare un momento di rottura nel sistema delle garanzie costituzionali», arriva a concludere, sulla base della lettura delle disposizioni costituzionali, che le libertà fondamentali dell'individuo ricevono dalla Costituzione «una garanzia indubbiamente privilegiata, la quale non può trovare limiti se non in esigenze o in istanze espressamente richiamate dalla stessa Costituzione, con specifico riguardo alla disciplina di tali libertà». Ne consegue al di fuori dei confini previsti dalla Carta costituzionale «nessun limite può derivare alle garanzie costituzionali del singolo in nome di più o meno ben definite ragioni di ordine pubblico: col che si sancisce un punto fermo, dal quale il legislatore ordinario non potrà in alcun modo prescindere, qualora intenda informarsi – come deve – al dettato costituzionale».

- <sup>53</sup> P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., p. 21.
- <sup>54</sup> V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., 71.
- <sup>55</sup> A. PACE, Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana, cit., p. 113.
- <sup>56</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2008, spec. p. 16 ss. (anche in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bononia University Press, Bologna 2008, pp. 275-301).
  - <sup>57</sup> Cfr. Corte cost. sentt. nn. 2 del 1956 e 19 del 1962, su cui v. supra, spec. nt. 30, nonché anche



Saggi

Non è mancato chi ha ravvisato una possibile declinazione dell'ordine pubblico ideale nel momento in cui i decreti-legge, in casi straordinari di necessità ed urgenza, si trovino a sospendere alcune garanzie costituzionali; si tratterebbe, anche se soltanto con effetti limitati nel tempo, di un concetto di ordine pubblico non più riferito alla realtà materiale, bensì a quella ideale in quanto si identificherebbe «con la formulazione riassuntiva dei principi politici che l'ordinamento, pena il suo disfacimento, vuole a tutti i costi difendere»<sup>58</sup>. O ancora, sotto diverso profilo, verrebbe individuato un limite di ordine pubblico ideale con riguardo alla "Costituzione economica", ossia agli artt. 41-46 Cost., i quali, al fine di rimuovere le diseguaglianze sostanziali tra i cittadini *ex* art. 3, secondo comma, Cost., creerebbero un settore in cui le attività economiche non perseguano scopi diversi dall'ordine economico ideale delineato nella Costituzione<sup>59</sup>.

Nondimeno la dottrina maggioritaria si è mostrata piuttosto cauta sull'operatività di un concetto di ordine pubblico ideale nell'ordinamento costituzionale italiano – se non critica al punto da non ritenere tale concetto autonomamente individuabile<sup>60</sup> – preferendo invece ricondurre lo stesso ad una dimensione

le successive sentt. nn. 25 del 1965, 168 del 1971, 199 del 1972, 16 del 1973, 210 del 1976, 71 del 1978. Su questa giurisprudenza v. almeno G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, cit., p. 1065 ss. e i numerosi rimandi dottrinali *ivi* presenti.

- <sup>58</sup> A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., pp. 118-119.
- <sup>59</sup> *Ibidem.* Secondo l'A. infatti nell'ordinamento costituzionale italiano «accanto al limite d'ordine pubblico materiale che grava su quelle situazioni giuridiche costituzionalmente protette che lo consentano, si aggiunge per l'attività economica e anche un limite ideale d'ordine pubblico». Sul punto v. in generale almeno G.B. FERRI, *L'ordine pubblico economico*, in «Rivista di diritto commerciale», 1963, p. 464 ss.; *contra* invece v. per tutti C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 370 ss.
- <sup>60</sup> *Ivi*, p. 365 ss. Secondo l'A. se da un lato il concetto di ordine pubblico ideale risulta caratterizzato, valutandone le definizioni offerte dalla dottrina (v. *supra*), da un eccesso di «vaghezza, elasticità e plurivalenza del concetto che si intenderebbe esprimere», dall'altro lato egli osserva come manchino disposizioni costituzionali che in maniera esplicita prevedano componenti o aspetti di una tale concezione dell'ordine pubblico. In particolare, spec. p. 372, si sostiene che la Costituzione «non autorizza in alcun modo a costruire un concetto di ordine pubblico ideale, quale che ne sia il contenuto concreto, come concetto capace di operare per proprio conto e al di là degli ambiti propri delle norme volta a volta invocate per identificarne il contenuto». Conclude l'A. sul punto, pp. 374-375, che «il semplice fatto



Saggi

materiale attraverso il richiamo alle "componenti" (materiali appunto) dello stesso, «il cui pregiudizio può riflettersi negativamente sull'ordinato svolgersi dei rapporti interni alla comunità» <sup>61</sup>. Così, dalla ricostruzione dell'operatività dell'ordine pubblico nell'ordinamento costituzionale emerge come non vi sia spazio «né per raggiungere componenti non previste dell'ordine pubblico materiale, né [...] tanto meno per trasformare l'ipotetica violazione dell'ordine pubblico ideale in violazione dell'ordine pubblico materiale» <sup>62</sup>.

Nondimeno, a sostegno della dimensione materiale dell'ordine pubblico, si può osservare come un concetto ideale dello stesso è sintomatico di una «democrazia che si difende, che esige una lealtà quanto meno negativa nei confronti dei suoi valori di fondo», laddove, al contrario, un ordine pubblico materiale è adeguato rispetto ad una «democrazia aperta», nella quale l'obbligo politico dei consociati nei confronti dell'ordinamento si identifica con il rispetto della Costituzione e delle leggi; sicché l'ordinamento italiano risulta conforme a questo secondo modello, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 54 Cost. in base al

di poter qualificare un ordinamento come democratico basta [...] ad escludere la possibilità di interventi a tutela di un preteso ordine pubblico ideale che non siano rigorosamente legati a precise garanzie formali e sostanziali. un ordinamento democratico, in altri termini virgola non può proteggere nessun interesse, e nemmeno se stesso [...] attraverso poteri contrari alla democrazia. Per cui ad ogni interesse costituzionalmente protetto, deve corrispondere una precisa normativa ed un preciso meccanismo di tutela, congruamente finalizzati».

<sup>61</sup> M. PIANTEDOSI, *Il nuovo sistema dell'ordine pubblico e della sicurezza dopo la riforma del titolo V, Parte seconda della Costituzione*, in «Giustizia amministrativa», n. 6, 2004, p. 1237 ss. Così anche la più volte richiamata dottrina maggioritaria, tra cui v. almeno A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit.; ID., *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, in «Diritto e società», n. 2, 2013, pp. 177-205; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit.; V. GREVI, *Garanzie costituzionali*, ordine pubblico e repressione della delinquenza, cit.

<sup>62</sup> C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, cit., p. 362, secondo cui la distinzione tra ordine pubblico materiale verrebbe così meno alla luce della Costituzione. Più cauta la posizione di V. GREVI, *Garanzie costituzionali*, *ordine pubblico e repressione della delinquenza*, cit., pp. 345-346, il quale individua il rapporto tra le nozioni di ordine pubblico materiale e ideale «in un rapporto di tipo strumentale, nel senso che il mantenimento dell'ordine pubblico materiale risulta il mezzo per la tutela dell'ordine pubblico ideale. Il che, però, ancora non vuol dire che debba necessariamente trattarsi di un rapporto funzionale alla conservazione di certi tradizionali equilibri della società».



Saggi

quale vige un dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi<sup>63</sup>.

#### 1.3. Ordine pubblico e sicurezza pubblica

Tornando brevemente sulla questione – in parte già affrontata – delle varie "componenti" dell'ordine pubblico materiale, tra cui spicca la sicurezza, occorre soffermarsi conclusivamente sul rapporto intercorrente tra questi due concetti, prima di procedere sul versante della sicurezza (pubblica) che è l'oggetto centrale dell'analisi di questo studio.

L'introduzione nell'ordinamento italiano della locuzione "ordine pubblico e sicurezza" viene ricondotta al già menzionato art. 2 del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 (e successivamente del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza del 1931), laddove si prevede che «[i]l Prefetto, in caso d'urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica»<sup>64</sup>. Sebbene la Costituzione contenesse riferimenti espliciti – almeno fino alla riforma costituzionale del 2001 – soltanto alla sicurezza pubblica ma non all'ordine pubblico (mentre ciò avveniva, ad esempio,

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, cit., p. 3, il quale aggiunge che si tratta di «una "democrazia aperta" avuto riguardo anche alle parole stesse dell'art. 54 che evocano un "onore" del funzionario e, dunque, un qualcosa che impegna la volontà (sarebbe quasi disonorevole impegnare l'intelligenza) a rispettare garantire un certo ordine al di là delle personali convinzioni»; sul principio di fedeltà v. almeno, in questo senso, ID., *Fedeltà (dovere di)*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, 1989, p. 1 ss.; ID., *Sul principio di fedeltà (a proposito di una recente decisione della Sezione disciplinare del CSM)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1983, p. 751 ss., spec. p. 764, nonché di recente anche G.M SALERNO, *Le garanzie della democrazia*, in «Rivista AIC», n. 3, 2018, pp. 763-816, spec. p. 791 (laddove si evoca la distinzione tra "democrazie che si difendono" e "democrazie aperte" come delineate da C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit., p. 52).

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Cfr. A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in «Rivista AIC», n. 1, 2015, pp. 1-9, spec. pp. 2-3 (già in «Quaderni costituzionali», n. 4, 2014, pp. 989-998, con il titolo *La funzione di sicurezza nella legalità costituzionale*).



Saggi

in altre fonti di rango costituzionale come due Statuti regionali speciali<sup>65</sup>), si è ritenuto costituzionalmente legittimo il richiamo dell'ordine pubblico nella legislazione ordinaria riconducendo, tuttavia, tale concetto a quello di ordine materiale, ossia di quello *status* che può essere turbato da comportamenti umani o fatti naturali «pregiudizievoli per la pubblica incolumità»<sup>66</sup>. Così di fatto la sicurezza pubblica si indentificherebbe con «lo stato psicologico della collettività che si senta sicura nella persona e nei beni»<sup>67</sup>, come del resto affermato dalla Corte costituzionale nel definirla come «ordinato vivere civile»<sup>68</sup>.

Quanto invece al rapporto tra ordine pubblico e sicurezza pubblica, fino alla riforma costituzionale del 2001 la dottrina si è divisa tra chi ha considerato i concetti come differenziati e distinti<sup>69</sup>, e chi invece ne ha rilevato la complementarità e sovrapponibilità.

Quanto ai primi si segnala chi ha valutato come distinti i due concetti in quanto l'ordine pubblico si sarebbe caratterizzato per l'assenza di elementi turbativi dei valori fondamentali della società, mentre la sicurezza pubblica per

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> V. l'art. 31 dello Statuto della Sicilia (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2) e l'art. 44 dello Statuto della Valle d'Aosta (1. cost. 26 febbraio 1948, n. 4).

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Cfr. A. PACE, La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale, cit., pp. 2-3. V. anche ID., Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana, cit., p. 111 ss.; A. CERRI, Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale, cit., p. 1 ss.; G. CORSO, L'ordine pubblico, cit., p. 133 ss.; in termini analoghi, almeno quanto alla concezione materiale, anche C. LAVAGNA, Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali, cit., spec. p. 372.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Cfr. A. PACE, La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale, cit., pp. 2-3.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Corte cost., sent. n. 2 del 1956.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Continua a distinguerli, anche dopo la riforma del 2001, M. DI RAIMONDO, *Appunti di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, secondo cui, a p. 98, la sicurezza pubblica «ha come centro di riferimento la comunità, intesa, come detto, nel senso di plurisoggettività: la sicurezza pubblica consiste, dunque, in una situazione di fatto, in forza della quale una comunità di persone (in un dato ambito territoriale) vive in una condizione di equilibrio e di armonia», mentre diversamente, spec. a p. 101, l'ordine pubblico ha «come centro di riferimento le istituzioni pubbliche, non la comunità locale», concretizzandosi quindi in «una situazione di fatto, in modo analogo alla pubblica sicurezza, in cui le istituzioni pubbliche possono esercitare la propria attività (in genere funzioni) senza subire interferenze».



Saggi

l'incolumità fisica e l'integrità patrimoniale dei cittadini<sup>70</sup>; inoltre, non è mancato anche chi ha individuato l'ordine pubblico come pacifica convivenza sociale, in contrapposizione alla sicurezza pubblica come attività di vigilanza e repressione dei reati ad opera della polizia di sicurezza<sup>71</sup>.

Quanto invece a chi ha considerato la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico come assimilabili o sovrapponibili, come «lato subiettivo e obiettivo dello stesso fenomeno (pace sociale)»<sup>72</sup>, si richiamano sia i lavori della Costituente, dai quali non emerge un *favor* per le tesi della differenziazione o della sostituzione tra i due concetti<sup>73</sup>, sia alcune rilevanti pronunce della Corte costituzionale nelle quali essa ha dubitato fortemente della possibilità di differenziare i due concetti. La Corte in particolare ha escluso l'interpretazione della sicurezza come relativa soltanto all'incolumità fisica, attribuendo invece alla sicurezza pubblica una portata più ampia, ossia di condizione che si realizza quando «il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale», ossia quando è garantito l'ordine pubblico, vale a dire

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> P. VIRGA, *La potestà di polizia*, cit., pp. 12 e 21. In senso critico A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, cit., pp. 121-122 secondo cui un siffatto criterio non sembra sufficiente, anche solo per il fatto che lesioni dell'integrità fisica o patrimoniale possono costituire (anche se solo implicitamente) delle "turbative di valori".

<sup>71</sup> P. BARILE, Il soggetto privato nella Costituzione italiana, cit., pp. 117 e 122; ID., La libertà di espressione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose, cit., p. 859. In senso critico A. PACE, Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana, cit., p. 122, secondo il quale una tale distinzione potrebbe essere ragionevole a condizione di accettare una trasfigurazione del concetto di sicurezza in una "attività" di polizia di sicurezza, ossia in qualcosa di diverso sia logicamente sia giuridicamente.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Ivi, pp. 111 e 120. Nello stesso senso v. ID., La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale, cit., pp. 4-5, laddove l'A. osserva come ordine pubblico e sicurezza siano in realtà due facce della stessa medaglia; mentre «nei regimi autoritari la sicurezza pubblica è la sicurezza "ipostatizzata" dello Statopersona, negli ordinamenti democratici è la sicurezza "ipostatizzata" dello Stato-comunità». Pertanto, negli ordinamenti democratico-liberali «la sicurezza pubblica in tanto esiste purché l'ordine materiale sia mantenuto. E ciò non solo grazie alla funzione di pubblica sicurezza ma, ancor prima, "con misure di sicurezza sociale ed altri servizi pubblici" in grado di eliminare a monte le cause dei potenziali disordini».

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Cfr. in particolare Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, sedute del 20 e 25 settembre 1946, nonché Assemblea costituente, seduta dell'11 aprile 1947.



Saggi

«l'"ordinato vivere civile", che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico»<sup>74</sup>.

Con la riforma costituzionale del 2001, ossia con l'introduzione all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., dell'espressione «ordine pubblico e sicurezza», sembra esservi stata una chiarificazione del rapporto tra i due concetti, condivisa sia dalla dottrina<sup>75</sup> sia dalla giurisprudenza costituzionale (che a dire il vero già era arrivata diverso tempo addietro alla conclusione che ora si vedrà). In entrambi i casi si è fatto esplicito riferimento a una "endiadi", ossia all'uso di due termini tra loro coordinati per esprimere un unico concetto; in particolare quella tra «ordine pubblico» e «sicurezza» – specialmente tenendo conto del suo inserimento nell'art. 117, secondo comma, Cost. quindi tra le competenze esclusive statali allude a quelle «funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni primaria altro importanza per l'esistenza assume

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 2 del 1956, ripresa anche da sent. n. 126 del 1962. Successivamente lo stesso giudice costituzionale è arrivato a «comprendere nell'ampio concetto della tutela dell'ordine pubblico anche le attribuzioni attinenti alla pubblica sicurezza» (cfr. Corte cost., sent. n. 14 del 1956).

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Quanto alla dottrina v., tra gli altri, P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e im*migrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione, in «Le Regioni», n. 2-3, 2002, pp. 483-530, spec. p. 484 ss.; M. DI RAIMONDO, Ordine pubblico e sicurezza pubblica: profili ricostruttivi e applicativi, Giappichelli, Torino 2010; M. DOGLIANI, Il volto costituzionale della sicurezza, in «Astrid Rassegna», n. 22, 2010, pp. 1-9; T.F. GIUPPONI, La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali, cit.; ID., Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza", in «Le Regioni», n. 5, 2010, pp. 1118-1125; A. PACE, La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale, cit.; F. PAOLOZZI, Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica, in «Istituzioni del Federalismo», n. 4, 2011, pp. 887-912; M. RUOTOLO, Brevi riflessioni sul concetto di sicurezza (nel gioco del bilanciamento), in AA. VV., Studi in onore di Luigi Arcidiacono, vol. VI, Giappichelli, Torino 2011, pp. 2895-2925; M. MAZZAMUTO, Ordine e sicurezza pubblica (servizi d'informazione), in S. CASSESE (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, Giuffrè, Milano 2006, pp. 3991-3998, spec. p. 3992 (laddove si definiscono ordine pubblico e sicurezza «come complesso di beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, [...] la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni" (art. 159, d.lgs. n. 112/1998)»; G. CAIA, L'ordine e la sicurezza pubblica, in S. CASSESE (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano 2000, p. 158 ss.; L. BUSCEMA, Le dimensioni regionali dell'ordine pubblico e della sicurezza, in «Diritti regionali», n. 1, 2019, p. 1 ss.



Saggi

dell'ordinamento»<sup>76</sup>. Non si tratta quindi di sinonimi, ma di espressioni da valorizzarsi nel loro contenuto autonomo, sebbene esse risultino parzialmente sovrapponibili e tra loro complementari – si è detto più sopra che la "sicurezza" è una delle "componenti immediate" dell'ordine pubblico materiale<sup>77</sup> – come più volte chiarito anche dalla Corte costituzionale laddove essa ha sostenuto che "ordine pubblico" e "sicurezza" si completano vicendevolmente in quanto la prima specifica la seconda, sicché il riferimento alla sicurezza deve essere interpretato non come rimando alla sicurezza dello Stato, bensì soltanto alla sicurezza pubblica dei cittadini<sup>78</sup>.

#### 2. Le dimensioni costituzionali della sicurezza

Muovendo ora ad affrontare più precisamente il tema della sicurezza pubblica, sembra opportuno a chi scrive iniziare delineando quelle che sono le principali "declinazioni" o "dimensioni" giuridiche della sicurezza di rilievo costituzionale<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 285 del 2019, punti 2.2. e 2.3 del Considerato in diritto, laddove si richiama Corte costituzionale, sent. n. 290 del 2001, punto 2 del Considerato in diritto. Si tratta di un'endiadi già presente sia nella giurisprudenza della Corte costituzionale (v. sentt. nn. 77 del 1987, 218 e 1034 del 1988, 162 del 1990, 115 del 1995), sia nella legislazione, come all'art. 159, secondo comma, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, laddove le due nozioni vengono richiamate congiuntamente per qualificare la competenza statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza" come l'insieme delle «misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni».

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> C. LAVAGNA, Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali, cit., p. 362.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Cfr. F. BOCCHINI, *Convivenza civile e ordine pubblico*, in «Nomos», n. 1, 2020, p. 1 ss., spec. pp. 5-6. Di nuovo v. Corte cost., sentt. nn. 77 del 1987, 218 e 1034 del 1988, 162 del 1990, 115 del 1995, 290 del 2001, 285 del 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Cfr. sul punto in particolare T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, cit., p. 1 ss.; ID., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bononia University Press, Bologna 2008; ID., "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, in «Le Regioni», n. 1-2, 2010, pp. 49-82, spec. p. 49



Saggi

Da un punto di vista generale il concetto di sicurezza mostra diverse prospettive di analisi di rilevanza giuridica, riassumibili in alcuni binomi<sup>80</sup>. Troviamo così quelli tra:

- 1) "sicurezza soggettiva" e "sicurezza oggettiva"; più che su una nozione di sicurezza come tranquillità, vale a dire come "percezione" in base alla quale è ragionevole attendersi l'assenza di turbamenti ed eventi indesiderati nella sfera giuridica degli individui, il nostro ordinamento giuridico sembra insistere su una dimensione oggettiva della sicurezza tale per cui questa indica una situazione materiale (di carattere fisico o giuridico) di tutela da eventi che potrebbero pregiudicare l'ordinato vivere civile e la garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini<sup>81</sup>;
- 2) "sicurezza individuale" (o "personale", nel significato di "sicurezza da") e "sicurezza collettiva" (come "sicurezza di"); accanto ad un profilo della sicurezza come garanzia della sfera individuale rispetto all'intrusione dei pubblici poteri, in particolare con riferimento alle cd. libertà negative (per esempio gli artt. 13 e 14 Cost.), ne emerge un secondo che pone in evidenza una dimensione anche collettiva della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, tant'è che con riguardo ai cd. diritti della socialità (o libertà collettive) la Costituzione prevede la possibilità che la sicurezza svolga una funzione limitatrice dei diritti individuali al fine di bilanciare questi ultimi con esigenze e interessi pubblici collettivi (v. per esempio l'art. 17 Cost.)<sup>82</sup>;
- 3) "sicurezza esterna" e "sicurezza interna"; tale doppia lettura si concretizza da un lato concependo la sicurezza come integrità della Repubblica da eventuali minacce esterne, e dall'altro lato rimandando ad una dimensione interna di tutela

ss.; M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Atti del Convegno Milano 4 giugno 2009, Giuffrè, Milano 2012, pp. 17-80.

Di recente v. almeno T.F. GIUPPONI, Sicurezza e potere, in Potere e Costituzione (Enciclopedia del diritto: i tematici, V), 2023, 1149-1173; R. URSI, La sicurezza pubblica, il Mulino, Bologna 2022; P. VIPIANA, Introduzione al diritto della sicurezza pubblica, Giappichelli, Torino 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, cit., pp. 49-50.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> Ibidem; v. inoltre in senso analogo M. DOGLIANI, Il volto costituzionale della sicurezza, cit., pp. 1-2

<sup>82</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, cit., spec. p. 50 e 62 ss.



Saggi

della Repubblica e delle istituzioni democratiche previste dalla Costituzione da attività eversive o criminali di tipo endogeno rispetto all'ordinamento stesso<sup>83</sup>;

4) "sicurezza materiale" e "sicurezza ideale", laddove si riprende la ripartizione – già esaminata a proposito dell'ordine pubblico – tra un'accezione in cui la sicurezza privilegia la «tutela da forme violente di aggressione ai beni giuridici» e una, invece, dove essa assume il significato di «garanzia dell'insieme dei principi e dei valori fondanti caratteristici di un determinato ordinamento giuridico» <sup>84</sup>. Come nel caso dell'ordine pubblico sembra da confermarsi il valore materiale anche della sicurezza non solo con riguardo appunto alle vicende dell'ordine pubblico e al richiamato dibattito in Assemblea costituente, ma in special modo con riguardo alle disposizioni costituzionali riferite alla sicurezza (e spesso in abbinamento con altri beni come la sanità o l'incolumità pubblica) che mostrano una chiara natura materiale (v. infra)<sup>85</sup>.

Il termine «sicurezza» viene richiamato in Costituzione ben dieci volte, cinque nella Parte I inerente ai diritti e doveri del cittadino<sup>86</sup>, e altrettante nella Parte II

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> Cfr. artt. 6, primo comma, e 7, primo comma, della legge 3 agosto 2007, n. 124 («Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto»). Quanto alla dimensione esterna osserva T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, cit., pp. 54-55, che essa si caratterizza come difesa esterna dello Stato di natura militare, anche alla luce del disposto costituzionale dell'art. 52 Cost.; la dimensione interna viene invece evidenziata da gran parte della dottrina, v. tra gli altri G. LANDI, Pubblica sicurezza, in Enciclopedia del diritto, XXXVII, 1988, pp. 923-927, spec. p. 923 ss.; S. Foà, Sicurezza pubblica, in Digesto delle discipline pubblicistiche, XIV, 1999, p. 127 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, cit., pp. 49-50.

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> *Ivi*, pp. 54-55.

guesti in particolare sono: l'art. 13, terzo comma, Cost. («In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto»; disposizione richiamata anche dall'art. 14, secondo comma, Cost.); l'art. 16, primo comma, Cost. («Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza»); l'art. 17, terzo comma, Cost. («Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica»); l'art. 25, terzo comma, Cost. («Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge»); l'art. 41, secondo comma, Cost. (L'iniziativa economica privata «[n]on può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»).



Saggi

relativa all'ordinamento della Repubblica<sup>87</sup>. A queste disposizioni – sulle quali si tornerà più dettagliatamente a breve – ne sono state assimilate anche altre che diversamente si riferiscono a concetti analoghi, spesso richiamati in maniera congiunta come nel caso dell'incolumità pubblica o dell'ordine pubblico; si pensi in tal senso agli artt. 14, terzo comma, 17, terzo comma, 117, secondo comma, lett. h) e 120, secondo comma, Cost.<sup>88</sup>, ovvero che in maniera più ampia utilizzano non tanto il sostantivo «sicurezza» quanto il verbo "assicurare" rispetto ad alcuni beni<sup>89</sup>.

87 Vedi a tal proposito: l'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost. (laddove si indica come materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi»); l'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. (il quale, sempre tra le competenze legislative esclusive statali prevede «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (il quale viene richiamato anche dall'art. 118, terzo comma, Cost.); l'art. 117, terzo comma, Cost. (il quale indica come materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni la «tutela e sicurezza del lavoro»); l'art. 120, secondo comma, Cost. («Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di [...] pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica [...]»); l'art. 126, secondo comma, Cost. («Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale [...]»).

88 Cfr. T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, cit., pp. 51-52.

89 Cfr. M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 4. Questi "beni" sono: «la pace e la giustizia fra le Nazioni» (art. 11 Cost.); «ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima» (art. 30, terzo comma, Cost.); «un'esistenza libera e dignitosa» al lavoratore e alla sua famiglia (art. 36, primo comma, Cost.); i «mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita [dei lavoratori] nei casi di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (art. 38, secondo comma, Cost.); «la funzione sociale» della proprietà privata (art. 42, secondo comma, Cost.); «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», con riguardo alle pubbliche amministrazioni (art. 97, primo comma, Cost.); «l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, nonché degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia» (art. 108, secondo comma, Cost.); la «ragionevole durata» dei processi (art. 111, secondo comma, Cost.); il diritto che «la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere



Saggi

Dalla lettura delle disposizioni costituzionali emergono talune linee direttrici per quanto riguarda i profili principali della sicurezza pubblica, la quale può essere intesa: a) come limite ai diritti di libertà; b) come settore materiale di regolazione normativa o come compiti degli apparati statali<sup>90</sup>.

a) sicurezza come limite ai diritti di libertà: innanzitutto con riguardo alla libertà personale ad opera dell'«autorità di pubblica sicurezza» (art. 13, terzo comma, Cost.) e alla possibilità di adottare «misure di sicurezza» (art. 25, terzo comma, Cost.), circostanze che sono state qualificate come derivanti da un approccio legislativo "conservatore", rifacendosi in una certa misura – si pensi alle espressioni utilizzate in queste disposizioni – alla legislazione precedente alla Costituzione<sup>91</sup>. Quanto alla libertà personale viene in rilievo la discrezionalità del legislatore, garantita dalla riserva di legge assoluta dell'art. 13 Cost., anche nell'individuare i casi eccezionali di necessità ed urgenza nei quali l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale (così il terzo comma dell'art. 13 Cost.); sul punto è intervenuta la Corte costituzionale, la quale ha respinto – nel decidere circa la non applicabilità delle misure cautelari personali al di fuori dei casi di arresto in flagranza per i reati ex art. 381, secondo comma, del codice di procedura penale – la possibilità di richiamare l'art. 2 Cost. dal momento «che tra i diritti inviolabili non rientra l'aspettativa dei consociati di vedere tutelata la propria sicurezza mediante una disciplina legislativa [...] volta a generalizzare il ricorso alle misure cautelari limitative della libertà personale»92. Strettamente

la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo» (art. 111, terzo comma, Cost.).

L'A., spec. alle pp. 4-5, arriva a sostenere, partendo dall'ampiezza dell'uso del verbo "assicurare", che in una certa misura «tutti i beni costituzionali sono beni da "assicurare", e dunque, tutti, componenti di una, finale, "sicurezza". Da questo punto di vista si deve dire che il volto costituzionale della sicurezza non può che emergere dalla assicurazione di tutti i beni costituzionali».

- 90 Cfr. M. RUOTOLO, La sicurezza nel gioco del bilanciamento, cit., p. 17 ss.
- 91 Cfr. M. DOGLIANI, Il volto costituzionale della sicurezza, cit., p. 3.
- <sup>92</sup> Cfr. Corte cost., ord. n. 187 del 2001, su cui v. almeno A. PACE, *L'accesso alla categoria "aperta"* dei diritti inviolabili incontra solo puntuali dinieghi o anche limiti?, in «Giurisprudenza costituzionale», 2011, p. 1438 ss., secondo cui (p. 1440) il riconoscimento di un diritto inviolabile alla sicurezza dalla



Saggi

connessa a questa libertà risulta la previsione delle «misure di sicurezza» previste dall'art. 25, terzo comma, Cost. (e disciplinate dagli artt. 199-240 del codice penale), dal momento che esse comportano una privazione o comunque una limitazione della libertà personale quale diritto inviolabile<sup>93</sup>.

Secondariamente, vengono in rilievo quelle disposizioni costituzionali nelle quali la sicurezza viene intesa in senso «generico, ma limitato finalisticamente», vale a dire che essa viene identificata con una condizione che deve essere difesa da eventuali aggressioni, non definendo positivamente «i singoli beni il cui godimento costituisce questo status», bensì chiarendone la portata "in negativo", ossia attraverso la distinzione con altri beni a cui la sicurezza viene affiancata «disgiuntivamente, ma in modo pariordinato»<sup>94</sup>. Si tratta in particolare degli artt. 16, 17 e 41 Cost., nei quali la sicurezza viene richiamata come limite all'esercizio delle libertà di circolazione e soggiorno, di riunione e di iniziativa economica privata<sup>95</sup>. Più nello specifico, l'art. 16, primo comma, Cost., prevede la possibilità per la legge di limitare la libertà di circolazione e soggiorno, ponendo una riserva di legge assoluta e rinforzata, laddove si specifica che ciò può avvenire soltanto per «motivi di sanità o di sicurezza»<sup>96</sup>; l'art. 17, terzo comma, Cost., disciplina il

commissione di fatti puniti come reato «si porrebbe in antitesi con le specifiche regole costituzionali che garantiscono la libertà personale».

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Cfr. amplius sul punto M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 24 ss. Sul legame tra le misure di sicurezza e la libertà personale v. almeno Corte cost., sent. n. 53 del 1968, laddove la Corte afferma che «la questione relativa al diritto di difesa nel procedimento di applicazione delle misure di sicurezza [...] deve essere impostata» sul piano «riguardante l'interesse umano oggetto del procedimento, vale a dire quello supremo della libertà personale», nonché v. in dottrina almeno P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino 2005, p. 229 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, cit., pp. 52-53, secondo il quale inoltre si tratta di libertà le quali «potenzialmente incidono su (o coinvolgono) una collettività di soggetti indeterminati, a causa del loro godimento obbligatoriamente plurisoggettivo (riunione), a causa delle concrete modalità di esercizio (circolazione e iniziativa economica)»; M. RUOTOLO, La sicurezza nel gioco del bilanciamento, cit., p. 28 ss.; M. DOGLIANI, Il volto costituzionale della sicurezza, cit., p. 3, il quale enfatizza l'affiancamento del termine sicurezza ad altri dai quali essa viene distinta.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Secondo M. RUOTOLO, La sicurezza nel gioco del bilanciamento, cit., pp. 29-30, vi è stato con riguardo all'art. 16 Cost. un ampliamento della portata del concetto di sicurezza, ossia si sarebbe passati



Saggi

diritto di riunione, stabilendo in particolare che le riunioni in luogo pubblico possono essere vietate dalle autorità «soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica»; l'art. 41, secondo comma, Cost., laddove si prevede che la libertà di iniziativa economica privata non debba «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» <sup>97</sup>.

b) sicurezza come settore materiale di regolazione normativa/compito degli apparati statali: si tratta degli artt. 117, secondo comma, lett. d) e h), 120, secondo comma, e 126, primo comma, Cost., laddove la sicurezza rileva ai fini del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, nonché con riferimento ai rapporti tra Stato e autonomie<sup>98</sup>.

da un'identificazione di questa con la «sussistenza di uno stato materiale di pace» (cfr. A. PACE, Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale, Cedam, Padova 1992, 2° ed., spec. p. 286) o con il «pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza» (Corte cost., sent. n. 2 del 1956), ad una definizione di sicurezza come riferibile a «ragioni di pubblico interesse», fino a scivolare verso quella ancora più ampia e generica di «buon regime della cosa pubblica» (cfr. Corte cost., sent. n. 264 del 1996). Secondo M. RUOTOLO, La sicurezza nel gioco del bilanciamento, cit., p. 30, pertanto, invece di giungere ad una definizione restrittiva di sicurezza si finisce per considerare questa come ordinato vivere civile o addirittura in un'accezione ideale di ordine pubblico, con il rischio da un lato di uno svuotamento del diritto garantito (cfr. G. FILIPPETTA, La libertà personale e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), I diritti costituzionali, vol. II, Giappichelli, Torino 2006, 2° ed., spec. p. 588) e, dall'altro lato, di porre «la sicurezza in una posizione preminente, in grado di provocare un sensibile sacrificio della libertà di circolazione e soggiorno dell'individuo».

<sup>97</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 32, secondo cui la sicurezza in questa disposizione viene invocata sia come tutela del lavoratore, ossia «esigenza di salvaguardia dell'integrità psico-fisica dei lavoratori», sia come «garanzia per coloro che usufruiscono della prestazione lavorativa». Secondo A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, cit., spec. p. 6, nt. 23, è piuttosto diffuso in dottrina il rilievo per cui la sicurezza come intesa nell'art. 41 Cost. abbia il duplice significato di sicurezza pubblica e sicurezza dei lavoratori.

<sup>98</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, cit., pp. 52-53, il quale tuttavia affianca a tali disposizioni anche l'art. 13 Cost. in quanto riferibile all'autorità di pubblica sicurezza, quindi alla sicurezza come compito degli apparati statali.

M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 3, distingue tra un «uso generico, ma limitato finalisticamente», come nel caso degli artt. 117, secondo comma, lett. d) e h) (dove la sicurezza



Saggi

Quanto alle competenze legislative esclusive statali, troviamo da un lato la «sicurezza dello Stato» (art. 117, secondo comma, lett. d), Cost.) che la Corte costituzionale ha più volte qualificato come «sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e – al limite – alla stessa sua sopravvivenza» (all'altro lato invece si ha la competenza relativa al già richiamato binomio «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lett. h), Cost.), laddove la sicurezza pubblica è stata configurata dal giudice delle leggi in senso restrittivo quale «settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» 100.

Diversa è invece la nozione di sicurezza che emerge nei due articoli poc'anzi accennati con riguardo al rapporto tra Stato e autonomie.

La sicurezza pubblica che viene invocata all'art. 120, secondo comma, Cost., come motivazione a sostegno dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti di Regioni o enti locali – specialmente qualora vi sia un mancato o illegittimo esercizio delle competenze attribuitevi dagli artt. 117 e 118 Cost. – avrebbe una portata più ampia rispetto a quella di cui all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., invece limitata alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico<sup>101</sup>; così emerge dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>102</sup> e da quella dottrina che ha riconosciuto come il concetto di sicurezza pubblica dell'art.

si differenzia nel primo caso dalla difesa e dalla disciplina di forza armate e di armi, munizioni ed esplosivi, nel secondo invece dall'ordine pubblico e dalla polizia amministrativa locale) e 120 Cost. (laddove diversamente la sicurezza legittimante l'esercizio dei poteri sostitutivi si mantiene distinta rispetto all'incolumità pubblica ovvero alla tutela dell'unità giuridica o economica dell'ordinamento), e un «uso generico non limitato», come nel caso dell'art. 126, primo comma, Cost., dove «l'espressione sicurezza, anche aggettivata, non è inserita in un contesto di concetti pariordinati che, per esclusione, contribuiscano a definirne il contenuto, che resta quindi un oggetto culturale interamente presupposto».

<sup>99</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 82 del 1976, 86 del 1977, 110 del 1998, 106 del 2009.

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 290 del 2001, 407 del 2002, 6, 162 e 428 del 2004, 95 del 2005, 222 e 237 del 2007.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> Cfr. M. RUOTOLO, La sicurezza nel gioco del bilanciamento, cit., pp. 37-38.

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> Cfr. in particolare sent. n. 6 del 2004. Sul rapporto tra riparto di competenze e poteri sostitutivi v. almeno sentt. nn. 236 del 2004 e 44 del 2014.



Saggi

120, secondo comma, Cost. starebbe a quello dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. allo stesso modo di «come il tutto sta ad una parte» 103.

Dalla definizione di sicurezza in senso stretto sembra potersi distinguere anche la «sicurezza nazionale» menzionata dall'art. 126, primo comma, Cost., come una delle cause giustificatrici della c.d. dissoluzione "eteronoma" (o anche *ab extra*), vale a dire della possibilità di sciogliere il Consiglio regionale e di rimuovere il Presidente della Giunta da parte degli organi statali (in specie su proposta del Consiglio dei ministri, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali e con atto del Presidente della Repubblica)<sup>104</sup>. In questo caso sembra trattarsi di un'ipotesi residuale (rispetto all'aver compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge) e prevista in casi eccezionali, sicché la "sicurezza nazionale" viene a identificarsi con l'interesse a tutelare «la coesione politica e costituzionale della Repubblica», in qualche modo riconducendo tale concetto nell'alveo del principio di indivisibilità della Repubblica *ex* art. 5 Cost. <sup>105</sup>.

Del tutto peculiare risulta invece un'ultima disposizione costituzionale: se nell'ambito delle attribuzioni legislative esclusive statali la sicurezza assume una caratterizzazione in senso stretto come *security*, l'inclusione tra le materie di competenza legislativa concorrente della «tutela e sicurezza del lavoro» (art. 117, terzo comma, Cost.) ne offre una dimensione diversa come sicurezza in senso lato o *safety* (su cui v. *infra*)<sup>106</sup>, nel momento in cui tale disposizione affianca una

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in «Federalismi.it», n. 25, 2004, pp. 1-13, spec. p. 8.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> Cfr. M. RUOTOLO, La sicurezza nel gioco del bilanciamento, cit., pp. 38-39.

di), Commentario alla Costituzione, vol. III, UTET giuridica, Torino 2006, p. 2490 ss., spec. p. 2495 ss.; v. inoltre P. COSTANZO, Commento all'art. 126, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni, Zanichelli - II Foro italiano, Bologna-Roma 1990, pp. 362-459; R. TOSI, Art. 126, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), Commentario breve alla Costituzione, Cedam, Padova 1990, p. 752 ss.; M. SCUDIERO, Scioglimento dei Consigli regionali, in Enciclopedia giuridica, XXVIII, 1991.

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 36-37. In questo caso si tratta secondo M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., p. 3, di un utilizzo «"specifico" (o "settorializzato")» del termine sicurezza, laddove vi è «un'estensione di significati possibili legati allo



Saggi

specifica finalità del potere pubblico alla tutela, *ex* art. 4 Cost., del diritto al lavoro<sup>107</sup>. In tal senso si tratta non soltanto delle misure volte a tutelare il lavoratore nella sua incolumità fisica, ma della predisposizione di politiche "attive" di tutela e promozione dello stesso lavoro. Non si parla infatti soltanto di "sicurezza *sul* lavoro" ma anche di "sicurezza *del* lavoro"<sup>108</sup>, alla quale possono contribuire anche le Regioni, elaborando, pur nell'ambito dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale, disposizioni finalizzate a garantire la tutela e la sicurezza del lavoro, anche eventualmente regolando e favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>109</sup>.

Sarebbe proprio quest'ultima dimensione "in senso lato" ad offrire una prospettiva più ampia della sicurezza con riguardo ad una condizione non più di mero *non facere* dello Stato, ma di intervento attivo – *ex* art. 3, secondo comma, Cost. – al fine di prevedere gli «strumenti atti a garantire (sotto diversi aspetti) una piena realizzazione della persona e della sua dignità, condizioni ottimali di vita e lavoro, nonché una maggiore coesione e integrazione sociale attraverso specifici interventi da parte delle diverse pubbliche amministrazioni»<sup>110</sup>. Una

sviluppo delle tecniche e delle relazioni politico-sindacali che definiscono l'ambito dell'"attesa" di tutela e sicurezza in quel particolare ambito della vita sociale».

<sup>107</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, cit., p. 53.

<sup>108</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 36-37; P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 2-3, 2022, pp. 483-530, spec. pp. 503-504, laddove si distingue tra "sicurezza *del* lavoro" (in riferimento all'attuazione dell'art. 4 Cost.) e "sicurezza *sul* lavoro" (con un rimando all'art. 38 Cost.).

<sup>109</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 36-37. V. anche Corte cost., sentt. nn. 219 e 384 del 2005, 253 del 2006, 268 del 2007.

110 Cfr. T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, cit., pp. 53-54. Lo stesso A., p. 57, osserva che il compito dei pubblici poteri non è soltanto quello di intervenire in maniera repressiva (e pertanto ex post) nei confronti di quei comportamenti in grado di intaccare la sfera dei diritti individuali (in special modo le libertà negative), ma anche di agire ex ante al fine di «promuovere l'effettiva garanzia dei diritti della persona nell'ambito del contesto sociale di riferimento, anche attraverso interventi che [...] creino le condizioni per una piena espressione della persona». L'A. richiama così la nota teorizzazione dello "Stato di prevenzione" (cfr. E. DENNINGER, Stato di prevenzione e diritti dell'uomo, in «Nomos», n. 2, 1996, p. 47 ss.) «il cui compito non è tanto garantire un preteso diritto alla sicurezza personale dei singoli individui, quanto la complessiva sicurezza dei diritti dei cittadini e dei loro beni giuridici, in un contesto sociale complesso e ricco di contraddizioni».



Saggi

nozione ampia di sicurezza tale da ricomprenderne altre dimensioni, perlomeno limitandosi a quelle emergenti dal testo costituzionale<sup>111</sup>; così si può parlare di "sicurezza sanitaria" (artt. 32 e 117, secondo comma, lett. q) e terzo comma, Cost.)<sup>112</sup>, di "sicurezza sociale" (artt. 36, 38 e 117, terzo comma, Cost.)<sup>113</sup>, di "sicurezza ambientale" (artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.)<sup>114</sup>, di "sicurezza economica e dei mercati" (artt. 47 e 117, secondo comma, lett. e) e terzo comma, Cost.)<sup>115</sup>.

### 3. Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?

La dottrina si interroga da tempo sulla configurabilità della sicurezza pubblica come diritto costituzionale individuale alla sicurezza, soprattutto all'indomani degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, a seguito dei quali l'approccio al tema è mutato. Se infatti prima di quegli eventi la sicurezza pubblica era intesa come interesse costituzionale diffuso connesso all'ordine pubblico la cui tutela era affidata all'autorità pubblica<sup>116</sup>, successivamente si è fatta strada un'interpretazione della sicurezza collettiva come diritto individuale dei cittadini<sup>117</sup>. Secondo

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, cit., p. 54.

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> V. art. 117, secondo comma, lett. q) («profilassi internazionale») e terzo comma, Cost. («tutela della salute» e «alimentazione»).

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup> Art. 117, terzo comma, Cost. («tutela e sicurezza del lavoro», «previdenza sociale» e «previdenza complementare e integrativa»).

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> Art. 117, secondo comma, lett. s) («tutela dell'ambiente e dell'ecosistema») e terzo comma, Cost. («protezione civile» e «governo del territorio»).

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> Art. 117, secondo comma, lett. e) («tutela del risparmio e mercati finanziari») e terzo comma, Cost. («tutela della concorrenza» e «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale»).

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Cfr. A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., pp. 177-178.

<sup>117</sup> V. in particolare, G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, La sicurezza: un valore superprimario, in «Percorsi costituzionali», n. 1, 2008, pp. 31-44, spec. pp. 34-35; T.E. FROSINI, Il diritto costituzionale alla sicurezza, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2006; S. RAIMONDI, Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto, in «Diritto amministrativo», n. 4, 2006, pp. 747-758, spec. pp. 753-754; P. TORRETTA, "Diritto alla sicurezza" e (altri) diritti di libertà della persona: un complesso



Saggi

questi autori le grandi questioni del nostro tempo avrebbero generato una diffusa percezione di insicurezza a cui corrisponderebbe una significativa domanda di sicurezza da parte dei cittadini<sup>118</sup>; questo «sentimento di insicurezza» da cui deriva «l'esigenza di sicurezza» renderebbe possibile un'affermazione della sicurezza quale «vero e proprio diritto (o interesse) soggettivo della persona»<sup>119</sup>. È stato evidenziato come questo diritto emergerebbe da una lettura evolutiva della Carta costituzionale conseguente alla mutazione stessa dei contesti fattuali (in particolare a seguito dell'incremento dell'azione del terrorismo internazionale<sup>120</sup>), da cui

bilanciamento costituzionale, in A. D'ALOIA (a cura di), Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite, Giuffrè, Milano 2003, pp. 451-484; C. MOSCA, La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche di sicurezza, Cedam, Padova 2012; A. D'ALOIA, La sicurezza tra i diritti, in AA. VV., Studi in onore di Franco Modugno, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, pp. 1091-1115; E. CASTORINA, Diritto alla sicurezza, riserva di legge e principio di proporzionalità: le premesse per una "democrazia europea", in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», n. 2, 2003, pp. 301-338; G. DE VERGOTTINI, Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata, in «Rivista AIC», n. 4, 2019, pp. 65-84, spec. p. 73 ss.; N. ZANON, Un diritto fondamentale alla sicurezza?, in «Diritto penale e processo», n. 11, 2019, pp. 1555-1557.

VERGOTTINI, La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali, in AA. VV., Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee, Atti del XVIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Bari 17-18 ottobre 2003, Cedam, Padova 2007, p. 56 ss.; T.E. FROSINI, Diritto alla sicurezza e tutela delle libertà: un crinale sottile che esalta le democrazie, in «Guida al diritto», n. 32, 2005, spec. pp. 5-6; A. CASU, Democrazia e sicurezza, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005; G. CAIA, L'ordine e la sicurezza pubblica, cit., p. 285, secondo cui «il nuovo secolo si apre con una forte domanda di sicurezza, nel suo significato complessivo, da parte dei cittadini».

<sup>119</sup> P. TORRETTA, "Diritto alla sicurezza" e (altri) diritti di libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale, cit., spec. p. 452 e p. 460.

120 In questo senso A. D'ALOIA, *La sicurezza* tra *i diritti*, cit., p. 1101. Si tratta di una lettura assai criticabile, in quanto a seguito del fenomeno terroristico recente non sarebbe emersa una dimensione della sicurezza come diritto costituzionale individuale, bensì, come correttamente osserva T. FENUCCI, *Quanto spazio c'è per un diritto individuale alla sicurezza nell'ordinamento costituzionale italiano? Brevi osservazioni*, in «Federalismi.it», n. 22, 2015, pp. 1-12, spec. p. 8 (e *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici), una significativa limitazione dei tradizionali diritti costituzionali di libertà degli individui. È infatti emerso il rischio che le misure emergenziali di contrasto al terrorismo favoriscano, oltre alla limitazione delle garanzie e dei diritti fondamentali, anche «un ampliamento delle funzioni svolte dai poteri pubblici o una concentrazione delle medesime in un unico organo o in un numero limitato di centri di potere», con rischi per la tenuta stessa del sistema democratico.



Saggi

si dovrebbe giungere – in un'ottica di "normalizzazione dell'emergenza" – a riconoscere tra i diritti fondamentali il diritto alla sicurezza non solo come diritto dello Stato nei rapporti internazionali e interni, ma in special modo come diritto dei cittadini; in questo senso sarebbe «il bisogno di sicurezza, che si impone nella società odierna [...] come diritto fondamentale, quale condizione "per l'esercizio delle libertà e per la riduzione delle diseguaglianze"»<sup>121</sup>.

Tornando all'identificazione del diritto alla sicurezza, molti autori richiamano – a sostegno di questa ipotesi – sia diverse Carte e Costituzioni storiche, sia Carte costituzionali, legislazioni e giurisprudenze straniere, nonché Carte internazionali.

Sotto il primo profilo si pensi alle Dichiarazioni dei diritti delle Costituzioni delle ex colonie inglesi (così il *Bill of Rights* della Virginia del 1776 dove si fa riferimento al diritto di «perseguire e ottenere felicità e sicurezza» (sez. I), nonché le Carte dei diritti della Pennsylvania del 1776 (art. V) e del Massachusetts del 1780 (art. VII))<sup>122</sup> o alla stessa Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti del 1776 che riprende il binomio tra felicità e sicurezza<sup>123</sup>, o ancora alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 il cui art. 2 identificava tra i diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo «la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione», fungendo da modello per la Costituzione francese del 1793 (art. 2), per la Costituzione di Bologna del 1796 (art.1), per la Costituzione cisalpina del 1797 (art. 1) e per la Costituzione della Repubblica romana del 1798 (art. 1)<sup>124</sup>.

Il diritto alla sicurezza sarebbe, secondo questi autori, un valore forte del costituzionalismo in quanto presente in documenti costituzionali sia storici come quelli

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide della democrazia*, Il Mulino, Bologna 2004, spec. p. 262.

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup> S. RAIMONDI, Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto, cit., p. 749.

<sup>123</sup> Si legge nel Preambolo della Dichiarazione del 4 luglio 1776: «Noi riteniamo che sono per se stesse evidenti queste verità: che tutti gli uomini sono creati eguali; che essi sono dal Creatore dotati di certi inalienabili diritti, che tra questi diritti sono la Vita, la Libertà, e il perseguimento della Felicità; che per garantire questi diritti sono istituiti tra gli uomini governi che derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati; che ogni qualvolta una qualsiasi forma di governo tende a negare questi fini, il popolo ha diritto di mutarla o abolirla e di istituire un nuovo governo fondato su tali principi e di organizzarne i poteri nella forma che sembri al popolo meglio atta a procurare la sua Sicurezza e la sua Felicirà».

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup> G. Cerrina Feroni, G. Morbidelli, *La sicurezza: un valore superprimario*, cit., p. 33.



Saggi

appena menzionati – i quali sarebbero «sintomatici di una tradizione»<sup>125</sup> – sia attuali come l'art 27 della Costituzione del Portogallo del 1976<sup>126</sup> e l'art. 17 della Costituzione spagnola del 1978 (dove si fa menzione di un «diritto alla libertà e alla sicurezza», sul modello sempre della Dichiarazione francese del 1789), ovvero a fonti internazionali come l'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 («Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona»), il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 o, sul versante eurounitario, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950<sup>127</sup> e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000<sup>128</sup>, nonché, infine, a fonti di rango legislativo (su tutti la legislazione francese<sup>129</sup>), ovvero a una certa dottrina, come quella tedesca del *Rechtssicherheit*<sup>130</sup>.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>126</sup> E prima l'art. 3 della Costituzione portoghese del 1911 secondo il quale «[l]a Costituzione garantisce ai Portoghesi e agli stranieri residenti nel paese l'inviolabilità dei diritti concernenti la libertà, la sicurezza individuale e la proprietà [...]».

<sup>127</sup> In particolare, art. 5, primo comma, laddove si prevede che «[o]gni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza», nonché agli artt. 8 e ss. dove la sicurezza pubblica viene richiamata come limite ad altri diritti (al rispetto della vita privata e familiare, alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, alla libertà di espressione, ecc.).

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup> In particolare, art. 6 secondo cui «[o]gni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza». Sul punto v. almeno C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà*, cit., p. 67 ss.

<sup>129</sup> Si menzionano soprattutto l'art. 1 della legge n. 1995-73 del 21 gennaio 1995, poi confermato dalla legge n. 2001-1062 del 15 novembre 2001 e il *Code de la sécurité intérieure* del 2012, laddove si afferma che «[l]a sicurezza è un diritto fondamentale e una delle condizioni di esercizio delle libertà individuali e collettive». A. PACE, *Libertà e sicurezza*. *Cinquant'anni dopo*, cit., p. 185, ha osservato come non solo tale disposizione risulta assai problematica nel momento in cui «funzionalizza i diritti di libertà alla pubblica sicurezza» (per il fatto che la sicurezza ovvero l'ordine pubblico diverrebbero il presupposto di legittimità per l'esercizio dei diritti costituzionali, e in senso contrario a tale "funzionalizzazione" v. almeno C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit., p. 37 ss., nonché quanto detto *supra* a proposito di ordine pubblico e art. 21 Cost.), ma anche come la stessa dottrina francese abbia sostenuto che si tratta di una disposizione «puramente illusoria» in quanto tale "diritto" non sarebbe «consacrato da una norma "superlegislativa"» e non presenterebbe «i caratteri del diritto soggettivo» (v. più approfonditamente *infra*).

<sup>&</sup>lt;sup>130</sup> Tale dottrina, sebbene richiamata con riguardo al "diritto alla sicurezza", fa piuttosto riferimento alla "sicurezza giuridica" (in generale sul punto v. almeno R. BIN, *Il diritto alla sicurezza giuridica come* 



Saggi

A fronte di questo profluvio di documenti, specialmente costituzionali, un'attenta analisi può condurre alla diversa conclusione negativa circa una loro effettiva attinenza a sostegno di un presunto diritto alla sicurezza<sup>131</sup>.

Innanzitutto, con riferimento alla Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti (e similmente ai coevi *Bill of Rights* di alcuni degli Stati membri) è possibile osservare come il diritto che viene enunciato sia riferito, nel testo originale, a «*Safety and Happiness*», vale a dire alla *safety* e non già alla *security* alla quale la Dichiarazione rimanda in altri punti e a cui si sarebbe dovuto fare riferimento ai fini di una precisa individuazione di un diritto alla sicurezza. Una più precisa perimetrazione del concetto di *safety* – in effetti piuttosto ampio nel suo contenuto semantico, di natura "statica", che va ben oltre la sola incolumità fisica – può venire dal confronto con quello analogo di *safety of the People* (nella versione latina si parla di *salus populi*) enunciato da Hobbes nel Leviatano, laddove egli sostiene che «[l]'ufficio del sovrano (sia un monarca o un'assemblea) consiste nel fine per il quale gli è stato affidato il potere sovrano, quello, cioè, di procurare *la sicurezza del popolo* [...]. Ma con sicurezza non si vuol dire qui una nuda preservazione ma anche tutte le altre soddisfazioni della vita che ogni uomo acquisirà a se stesso con una industria legittima, senza pericolo o nocumento per lo stato»<sup>132</sup>.

diritto fondamentale, in «Federalismi.it», n. 17, 2018, pp. 1-16) intesa come certezza del diritto e corretta applicazione dello stesso, implicando ciò, secondo A. PACE, Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo, cit., pp. 186-187, «l'osservanza della gerarchia delle norme e quindi il non-stravolgimento, da parte dello stesso legislatore, del sistema costituzionale delle fonti». Sul punto nella dottrina tedesca v. almeno P. BADURA, Staatsrecht, Beck, Muïnchen 1996, 2° ed., p. 270 ss.; E. DENNINGER, Menschenrechte und Grundgesetz. Zwei Essays (1994), trad. it., Diritti dell'uomo e legge fondamentale, Giappichelli, Torino 1998, spec. p. 77; ID., Staatsrecht, vol. I, Reinbeck bei Rowohlt, Hamburg 1973, p. 107 ss. Nella dottrina italiana v. M. RUOTOLO, Sicurezza, dignità e lotta alla povertà, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, p. 85 ss.

132 T. HOBBES, Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil (1651), trad. it, Leviatano, Rizzoli, Milano 2011, p. 355. Analogamente ID., Elementorum philosophiae. Sectio tertia. De cive (1642), trad. it., De cive. Elementi filosofici sul cittadino, TEA, Torino 1994, XIII, par. 6, pp. 251-252, laddove egli sostiene che «[i] governanti non possono contribuire meglio alla felicità dei sudditi che dando loro la possibilità di fruire dei prodotti del loro lavoro, sicuri dalle guerre e dalle lotte civili»; sulla rilevanza dello Stato, X, par. 1, p. 209, laddove si afferma che «fuori dello Stato

<sup>&</sup>lt;sup>131</sup> A. PACE, Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo, cit., p. 181 ss.



Saggi

Da ciò potrebbe dedursi, anche in ragione del contesto storico e giuridico, che si tratti di una nozione di *safety* riferibile alla sicurezza dei diritti, anche futuri, rispetto alla loro garanzia da violazioni e limitazioni arbitrarie, parimenti valida sia per il contesto inglese sia per quello statunitense di un secolo successivo<sup>133</sup>.

Analogamente, ma con riguardo all'art. 2 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 (e, di conseguenza, ai testi che ad esso si sono ispirati), è possibile sostenere che il concetto di sicurezza qui presente è riferibile non già alla *sécurité*, bensì alla *sûreté* e quindi concernente, secondo la dottrina francese<sup>134</sup>, una dimensione di sicurezza della libertà personale individuale, nonché come sicurezza dei preesistenti diritti ovvero come garanzia dei diritti (*ex* art.

è il dominio delle passioni, la guerra, la paura, la povertà, l'incuria, l'isolamento, la barbarie, l'ignoranza, la bestialità. Nello Stato è il dominio della ragione, la pace, la sicurezza, la ricchezza, la decenza, la socievolezza, la raffinatezza, la scienza, la benevolenza».

133 Cfr. A. PACE, Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo, cit., p. 182, il quale richiama l'art. III della Petition of Rights del 1628 («And whereas also by the statute called "The Great Charter of the Liberties of England", it is declared and enacted, that no freeman may be taken or imprisoned or be disseised of his freehold or liberties, or his free custom, or be outlawed or exiled, or in any matter destroyed, but by the lawful judgement of his peers, or by the law of the land [...]»), nonché i successivi Star Chamber Abolition Act del 1641, Habeas Corpus Amendment Act del 1679 e Bill of Rights del 1689.

134 C. DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), trad. it., *Lo spirito delle leggi*, UTET, Torino 1952, parte I, libro XII, cap. 2, laddove afferma che «[l]a libertà politica, invece, consiste nella sicurezza, o almeno nell'opinione che si ha della propria sicurezza. Questa sicurezza non è mai tanto aggredita come nelle accuse pubbliche o private. È dunque dalla bontà delle leggi penali che dipende principalmente la libertà del cittadino».

In Francia nonostante un certo approccio del legislatore (la formula «la sécurité est un droit fondamental» compare nell'art. 1 della legge n. 73 del 21 gennaio 1995, nell'art. 1 della legge sulla "sicurezza quotidiana" n. 1062 del 15 novembre 2011, nell'art. 1 della legge n. 239 del 18 marzo 2003) la dottrina maggioritaria nega l'esistenza di un diritto fondamentale alla sicurezza; v. G. BURDEAU, Les libertés publiques, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1972, 4° ed., p. 129 ss. (secondo cui la «sûreté personnelle» si identifica con la garanzia dell'individuo da arresti, detenzioni e pene arbitrarie); P. JOURDAIN, Existe-t-il un droit subjectif à la sécurité?, in M. NICOD (cur.), Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens?, Presses de l'Université Toulouse, Toulouse 2008, pp. 77-83, spec. P. 83; D. TRUCHET, L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public: la question d'un droit à la sécurité, in M.-J. REDOR (cur.), L'ordre public: ordre public ou ordres publics? Ordre public et droits fondamentaux, Bruylant, Bruxelles 2001, pp. 299-316, spec. p. 310 ss.; M.-A. GRANGER, Existe-t-il un "droit fondamentale à la sécurité"?, in «Revue de science criminelle et de droit pénal comparé», n. 2, 2009, pp. 273-296.



Saggi

16 della Dichiarazione del 1789)<sup>135</sup>, vale a dire sia come protezione di beni e persone contro gli abusi del potere monarchico, sia come sicurezza giuridica o dei rapporti giuridici<sup>136</sup>.

Siamo quindi di fronte non già ad un diritto individuale alla sicurezza, quanto ad una concezione di sicurezza come presupposto e garanzia con riguardo agli altri diritti, specialmente quelli riferibili alla libertà personale<sup>137</sup>, essendo appunto in questo senso che devono essere interpretati i vari riferimenti alla sicurezza presenti, ad esempio, ai richiamati artt. 17 della Costituzione spagnola<sup>138</sup> e 27 della Costituzione portoghese, nonché, con la stessa formula di diritto «alla libertà e alla sicurezza», negli artt. 5 della CEDU e 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>139</sup>.

136 Cfr. M. RUOTOLO, Sicurezza, dignità e lotta alla povertà, cit., p. 109; ID., La sicurezza nel gioco del bilanciamento, cit., p. 74, e sul punto i rimandi a F. LUCHAIRE, La sûreté: droit de l'Homme ou sabre de M. Prud'homme?, in «Revue du Droit Public», 1989, p. 610; E. DENNINGER, Cinque tesi sull'architettura della sicurezza, in particolare dopo l'11 settembre 2001, in V. BALDINI (a cura di), Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali, Università di Cassino, Cassino 2005, p. 38.

<sup>137</sup> A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 183, laddove si osserva come tale identificazione con la sicurezza della libertà personale sia stata positivizzata nel IV emendamento della Costituzione degli Stati Uniti (1791) il quale prevede «[t]he right of the people to be secure in their persons, houses, paper, and effects, against unreasonable searches and seizure, shall not be violated».

M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 74, osserva che l'approccio prevalente nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale in Francia considera la "*sûreté*" in maniera restrittiva, come una sorta di principio dell'*habeas corpus* con riferimento ad alcune libertà, su tutte quella di circolazione, e alla garanzia da perquisizioni, arresti e detenzioni arbitri (cfr. M.-A. GRANGER, *Existe-t-il un "droit fondamentale à la sécurité"*?, cit., p. 6 ss.)

138 L'art. 17 della Costituzione spagnola del 1978, relativo alla libertà personale, prevede sia la *libertad* sia la *seguridad*, intendendo con quest'ultima qualcosa di analogo alla *sûreté* francese, vale a dire come sicurezza della persona e garanzia di limitazioni arbitrarie sulla libertà personale (cfr. per esempio Trib. Const. Esp., sent. n. 126 del 1987, laddove si sostiene che «el derecho que consagra el artículo 17 es un derecho a la seguridad personal y por consiguiente a la ausencia de perturbaciones procedentes de medidas de detención o de otras similares, que puedan restringir la libertad personal o ponerla en peligro»).

<sup>139</sup> A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 183. La dottrina sembra concordare sul fatto che libertà e sicurezza debbano considerarsi come una «endiadi, o una "nozione monolitica", nella quale il concetto di sicurezza non rivestirebbe contenuto autonomo, ma ausiliario rispetto alla garanzia

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup> A. PACE, Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo, cit., p. 184.



Saggi

Muovendo poi alle perplessità che suscita l'identificazione di un tale "diritto alla sicurezza" – tornato recentemente all'attenzione non solo della dottrina, che già a lungo se ne era occupata, ma anche delle istituzioni<sup>140</sup> – è da osservarsi come questo pone seri problemi sia di perimetrazione dello stesso, sia di compatibilità costituzionale.

Dal primo punto di vista può osservarsi una certa indeterminatezza nell'identificare concretamente la struttura di tale supposto diritto, in particolare da parte di coloro che lo individuano come «valore superprimario», cioè come diritto costituzionale individuale dei cittadini che tuttavia «non si presta ad un bilanciamento secondo i canoni tradizionali»<sup>141</sup>.

ivi offerta alla libertà fisica, nel classico significato di libertà dagli arresti, ulteriormente specificato dai commi successivi ove si fa esclusivo riferimento alla privazione della libertà» (cfr. L. DURST, Introduzione al ruolo della «sicurezza» nel sistema dei diritti costituzionali, Aracne editrice, Roma 2019, spec. p. 189). Sul punto v. anche A. BERNARDI, Il proteiforme concetto di sicurezza: riflessi in ambito penale, in L. DESANTI, P. FERRETTI, A.D. MANFREDINI (a cura di), Per il 70. compleanno di Pierpaolo Zamorani, Giuffrè, Milano 2009, pp. 1-19, spec. p. 11; S. RAIMONDI, Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto, cit., p. 751; F. ANGELINI, Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali, Cedam, Padova 2007, p. 14 ss.; M. RUOTOLO, La sicurezza nel gioco del bilanciamento, cit., pp. 74-75, secondo cui l'art. 5 della CEDU «prevede che tutti gli uomini hanno diritto alla libertà e alla sicurezza, traduzione moderna del principio per cui nessuno può essere arbitrariamente privato della sua libertà».

140 In questa direzione sembra procedere anche una recente proposta di legge costituzionale (A.C. 2954) presentata alla Camera dei Deputati il 16 marzo 2021, recante «Modifica all'articolo 101 della Costituzione, in materia di introduzione del diritto dei cittadini alla sicurezza», i cui autori evidenziano come si tratti di una modifica «ritenuta indispensabile ai fini della completezza della tutela offerta dal nostro ordinamento e del riconoscimento di un diritto fondamentale dei cittadini: il diritto alla sicurezza, all'ordine pubblico e all'incolumità». In particolare, tale proposta di legge costituzionale prevede una modifica dell'art. 101 Cost., anteponendo al primo comma il seguente: «La Repubblica tutela la sicurezza dei cittadini». Come osserva G. TROMBETTA, Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti? Brevi riflessioni intorno a una recente proposta di legge costituzionale, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 4, 2021, pp. 159-180, spec. pp. 160-161, più che affermare un "diritto alla sicurezza" – anche perché esso non viene così configurato in maniera esplicita – tale disposizione sembra introdurre una tutela della sicurezza dei cittadini da parte della Repubblica da leggersi come «sicurezza-interesse pubblico».

<sup>141</sup> G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, cit., p. 41, secondo i quali si tratta di un «valore giuridico supremo che si rifà, oltreché alla Costituzione, al diritto naturale, alla storia, ad un sentire comune», il quale non si presta a bilanciamento, dal momento che «il diritto



Saggi

Trattandosi per l'appunto, secondo tali autori, di una situazione giuridica soggettiva giustiziabile, risulta tanto più rilevante il riconoscimento della struttura materiale di tale diritto<sup>142</sup> e ugualmente discutibile il fatto che, essendo in presenza di una situazione giuridica soggettiva, si possa correttamente parlare né di un diritto individuale, né tantomeno di un «un diritto sociale costituzionalmente garantito che si collega, specificamente, al c.d. ambiente di vita personale e collettiva»<sup>143</sup>.

Infatti, nel primo caso risultano manifeste le difficoltà che emergono rispetto ad una effettiva individuazione di tale situazione giuridica soggettiva, in particolare nel momento in cui non potrebbe trattarsi di un «diritto ad esercitare arbitrariamente le proprie ragioni (artt. 392 s. c.p.) al di là, quindi, dei limiti consentiti dall'autodifesa (art. 52 c.p.)»<sup>144</sup>.

Nel secondo caso, invece, si avrebbe un «preteso diritto a prestazioni positive della polizia e dei carabinieri a semplice richiesta del cittadino, senza alcun

alla sicurezza se entra in bilanciamento non è più tale, cioè non è più un diritto pieno»; insomma, «la sicurezza bilanciata è una non sicurezza». Secondo gli AA., p. 34, nei giudizi di legittimità costituzionale, laddove si verificasse un contrasto tra libertà e sicurezza, non si dovrebbe avere alcuna forma di bilanciamento in quanto «la sicurezza non è un fine in sé, ma piuttosto uno strumento per accrescere le libertà». Contra A. PACE, Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo, cit., p. 187, il quale osserva, al contrario, che se «la sicurezza funziona da presupposto per l'esercizio dei diritti [...], essa li condiziona e quindi non ne accresce affatto le potenzialità. Deve però aggiungersi che i discorsi sulla possibilità di effettuare bilanciamenti tra libertà e sicurezza, se svolti in astratto, hanno scarso significato pratico sia che si privilegi la sicurezza o la libertà».

<sup>142</sup> *Ivi*, pp. 187-188. Per ulteriori critiche alla struttura del diritto alla sicurezza v. almeno P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, cit., p. 148.

<sup>143</sup> In questi termini G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, La sicurezza: un valore superprimario, cit., p. 31 ss. Analogamente anche S. RAIMONDI, Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto, cit., p. 756; E. CASTORINA, Diritto alla sicurezza, riserva di legge e principio di proporzionalità: le premesse per una "democrazia europea", cit., p. 308 ss., il quale parla di un possibile diritto sociale alla sicurezza con riguardo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>144</sup> A. PACE, La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale, cit., p. 1; ID., Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo, cit., p. 188.



Saggi

margine di discrezionalità da parte delle forze dell'ordine»<sup>145</sup>, il quale inoltre pone un ulteriore rilevante problema che è quella della effettiva «esigibilità giudiziale delle prestazioni positive da parte dello Stato»<sup>146</sup>.

Tuttavia, anche adottando la prospettiva di chi ritiene che la giustiziabilità non sia un elemento strettamente necessario quanto alla qualificazione di un diritto come fondamentale, laddove invece si dovrebbe «guardare al complesso degli strumenti, non solo giurisdizionali, di attuazione e concretizzazione di quel diritto» 147,

145 ID., La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale, cit., p. 1. Secondo G. TROMBETTA, Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti? Brevi riflessioni intorno a una recente proposta di legge costituzionale, cit., pp. 178-179, si avrebbe «uno scambio protezione/obbedienza di carattere contrattualistico-hobbesiano. Il cittadino si spoglierebbe delle prerogative di autodifesa, conferendo allo Stato il monopolio della forza legittima; ne otterrebbe, in cambio, un diritto alla sicurezza, a vocazione pretensiva nei confronti dello Stato» (sul punto, v. N. ZANON, Un diritto fondamentale alla sicurezza?, cit., p. 1556, il quale richiama il pensiero hobbesiano e immagina il diritto alla sicurezza come corrispettivo dell'obbligazione politica contrattualistica). Tuttavia, osserva sempre G. TROMBETTA, Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti, cit., pp. 178-179, tale costruzione risulta più adeguata a un contesto assolutistico che non allo Stato democratico di diritto, dove diversamente «la sicurezza diviene uno dei compiti dello Stato-persona, ma anche dello Stato-comunità, quale condizione di esistenza del gruppo sociale, cui l'interesse collettivo fa capo nel suo complesso».

146 A. PACE, *Libertà e sicurezza*. *Cinquant'anni dopo*, cit., pp. 188-189, il quale nota come è evidente che un diritto dei cittadini alla sicurezza come «diritto a prestazioni positive da parte dello Stato – e cioè l'immediato apprestamento delle misure di sicurezza da parte dei pubblici poteri, dietro semplice richiesta del privato – renderebbe paradossalmente doveroso (*ad nutum!*) l'intervento, anche preventivo, dell'autorità di polizia, senza quindi che questa possa esercitare la benché minima discrezionalità sui modi e sui tempi degli interventi a tutela della sicurezza collettiva». A tal proposito si richiama l'ord. n. 187 del 2001, dove la Corte costituzionale ha ritenuto contraddittoria la tesi del giudice a quo, il quale aveva ravvisato tra i diritti inviolabili dell'uomo *ex* art. 2 Cost. un diritto «"a vedere protetta la propria sicurezza dalla commissione di fatti puniti come reato" mediante interventi dell'autorità giudiziaria limitativa dell'altrui libertà personale», affermando invece che «spetta esclusivamente alla discrezionalità del legislatore determinare, nel rispetto del principio della riserva di legge stabilito dall'art. 13 comma 2 Cost., i casi in cui il giudice può disporre restrizioni della libertà personale, ed è pure riservata alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei casi eccezionali di necessità ed urgenza in cui possono essere adottati provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale ai sensi dell'art. 13 comma 3 Cost.».

147 A. D'ALOIA, Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale, in ID. (a cura di), Diritti e Costituzione, cit., XXI, nt. 55, che a sua volta richiama G. ROLLA, Le prospettive dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali, in «Quaderni



Saggi

resta ad ogni modo il tema dell'inopportunità di sostenere l'esistenza, attraverso un processo di soggettivizzazione, di un diritto individuale alla sicurezza.

Invero, la configurazione di un tale diritto fondamentale alla sicurezza non solo risulta essere più «una procura in bianco affidata allo Stato per ogni possibile intervento sulla libertà che non un "autentico" diritto fondamentale» <sup>148</sup>, bensì non sarebbe «altro che il risultato di una costruzione costituzionale falsa o perversa»; nel primo caso, infatti, essa risulta "superflua" se assume il significato di «legittima domanda di sicurezza di tutti i diritti da parte di tutti i soggetti» (dovendosi, tra l'altro, parlare non già di diritto alla sicurezza, quanto di «sicurezza dei diritti» (v. *infra*) ovvero di «diritto ai diritti» <sup>149</sup>). Diversamente la costruzione sarebbe ideologica in quanto attinente alla «selezione di alcuni diritti di gruppi privilegiati e una priorità di azione per l'apparato amministrativo e giudiziale a loro vantaggio, e, allo stesso tempo, limitazioni per i diritti fondamentali riconosciuti nella costituzione e nelle convenzioni internazionali» <sup>150</sup>.

Questo approccio non solo si mostra "ideologico", nel momento in cui attraverso una «amministrazione dei diritti fondamentali a vantaggio di cittadini "rispettabili" e garantiti e ai costi degli esclusi» contribuiscono a determinare «una riduzione della sicurezza giuridica che, allo stesso tempo, alimenta il sentimento di insicurezza nell'opinione pubblica e trae alimento da esso»<sup>151</sup>, ma risulta anche "perverso" proprio laddove persegue una strategia di conservazione che legittima

costituzionali», 1997, p. 432 ss.; sul punto concorda anche A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova 2002, 2° ed., p. 145, nt. 90 *bis*, dove si sostiene che «la difesa della forma di Stato non passa necessariamente per il tramite delle aule giudiziarie e della Corte costituzionale».

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup> E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, cit., p. 38, il quale in particolare critica J. ISENSEE, *Das Grundrecht auf Sicherheit* (1983), trad. it., *Il diritto fondamentale alla sicurezza. A proposito dei doveri di protezione dello stato liberale di diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017.

di), La bilancia e la misura. Giustizia sicurezza o sicurezza dei diritti?, in S. ANASTASIA, M. PALMA (a cura di), La bilancia e la misura. Giustizia sicurezza riforme, Franco Angeli, Milano 2001, pp. 19-36, spec. p. 21, il quale a tal proposito richiama U.K. PREUSS, Revolution, Fortschritt und Verfassung, Fischer Wissenschaft, Frankfurt am Main 1994, spec. p. 136, quanto al "diritto umano ai diritti civili"; sul punto v. anche S. RODOTÀ, Il diritto di avere diritti, Laterza, Roma-Bari 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>150</sup> A. BARATTA, Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?, cit., p. 21.

<sup>&</sup>lt;sup>151</sup> *Ibid*.



Saggi

«le attuali tendenze verso una *società del controllo* e un *diritto dell'esclusione* condizionate da effetti perversi della globalizzazione neoliberale dell'economia», anziché correggerle sulla base del presupposto che le politiche di sicurezza non dovrebbero limitarsi ad una lotta contro la criminalità (che spesso altro non è che un lotta contro gli esclusi), ma spingersi ad intervenire contro l'esclusione sociale, come previsto dall'art. 3, secondo comma, Cost. 152.

In altri termini, se garantire la sicurezza in senso oggettivo come "sicurezza dei diritti" risulta essere un obiettivo costituzionalmente prescritto, diversamente il rafforzamento della percezione di sicurezza intesa soggettivamente come "diritto alla sicurezza" è più limitatamente «il frutto di scelte discrezionali che devono trovare, di volta in volta, precisi ancoraggi costituzionali, al fine di giustificare limitazioni al libero dispiegarsi dei diritti fondamentali in un contesto che [...] ne impone una lettura restrittiva»<sup>153</sup>.

A tal proposito chi in dottrina si è interrogato sulla possibilità che il soddisfacimento del bene sicurezza, soggettivamente inteso, possa comprimere la tutela di particolari beni che godono di protezione costituzionale, pertanto subordinando il bilanciamento tra questi al rafforzamento della percezione soggettiva della sicurezza, è giunto alla conclusione che tale supposto rapporto di soggezione – delineato dai sostenitori del diritto alla sicurezza – sia da invertire, vale a dire che «la percezione soggettiva della sicurezza è un bene residuale rispetto ai beni costituzionalmente garantiti», sicché solamente «una volta eliminato il più ampio rischio di eventi indesiderati attraverso il soddisfacimento dei beni costituzionali possono essere disposti gli strumenti di protezione dal rischio residuo che attiene alla dimensione soggettiva della sicurezza, in questa prospettiva, non può essere qualificato come un bisogno primario 155,

<sup>&</sup>lt;sup>152</sup> *Ivi*, p. 21 e 23.

<sup>&</sup>lt;sup>153</sup> M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in «Democrazia e sicurezza», n. 2, 2013, pp. 1-12, spec. 2-3.

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup> M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, cit., pp. 6-7.

<sup>&</sup>lt;sup>155</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., p. 23 ss.; A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., p. 19, secondo il quale la sicurezza è «bisogno umano» e «funzione generale del sistema giuridico», ma si tratta di un «bisogno secondario, rispetto al sistema dei diritti è



Saggi

senz'altro idoneo a entrare nel gioco del bilanciamento con i diritti fondamentali<sup>156</sup>, senza con ciò tuttavia in alcun modo voler respingere che la sicurezza – come visto in precedenza – possa fungere da limite per alcuni diritti fondamentali (artt. 13, commi 2 e 3, 14, commi 2 e 3, 16, 17, comma 3, 41 Cost.)<sup>157</sup>, dal momento che in questo caso a venire in rilievo è la sicurezza intesa come esigenza di pubblico interesse<sup>158</sup> o meglio come «interesse obiettivo dello Stato, dell'ordinamento o della collettività nel suo complesso»<sup>159</sup>.

un diritto secondario», per cui «il bisogno di sicurezza è accessorio (e in questo senso "secondario") rispetto a tutti gli altri bisogni».

A chi come P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., p. 143, sostiene che si avverta da decenni «una dilatazione del bisogno di sicurezza, perché esso investe settori svariati come, ad esempio, quelli della medicina, dell'economia, dell'ambiente, della protezione della sfera privata», risponde chi, come A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., p. 191, ritiene che, sebbene un adeguato funzionamento di tali settori determini la sicurezza dei cittadini tanto che si è parlato anche di «costituzionalismo dei bisogni» (S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 94), non bisogna sottacere che una tale forma di sicurezza è cosa totalmente diversa dalla sicurezza pubblica intesa come aspetto soggettivo dell'ordine pubblico.

<sup>156</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., pp. 2-3. Sul tema del bilanciamento tra sicurezza e principi costituzionali v. T. FENUCCI, Quanto spazio c'è per un diritto individuale alla sicurezza nell'ordinamento costituzionale italiano? Brevi osservazioni, cit., p. 5 ss.; cfr. inoltre quella vasta dottrina secondo cui risulta doveroso un bilanciamento tra sicurezza e libertà costituzionali al fine di evitare che la tutela della prima comprometta l'esercizio dei secondi, dal momento che «il prezzo della sicurezza non può essere pagato in termini di (riduzione delle) libertà» (P. TORRETTA, "Diritto alla sicurezza" e (altri) diritti di libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale, cit., p. 483): G. DE VERGOTTINI, Il bilanciamento fra sicurezza e libertà civili nella stagione del terrorismo, in AA. VV., Sicurezza: le nuove frontiere, Franco Angeli, Milano 2005, pp. 106-126, spec. 107; ID., La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali, cit., spec. p. 51 e p. 59; P.A. CAPOTOSTI, Le politiche della sicurezza: i nuovi equilibri tra Parlamento e governo, in AA. VV., Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee, cit., spec. p. 90; C. BASSU, Le risposte democratiche all'emergenza terrorismo. Il giusto equilibrio tra tutela della pubblica sicurezza e garanzia dei diritti individuali: chimera od obiettivo raggiungibile?, in «Quaderni regionali», n. 2, 2009, spec. p. 664 ss.; D. NOCILLA, Libertà (voce), in S. CASSESE (a cura di), Dizionario di diritto pubblico, vol. IV, Giuffrè, Milano 2006, spec. p. 3505.

<sup>157</sup> Cfr. M. RUOTOLO, Sicurezza, dignità e lotta alla povertà, cit., p. 23 ss.; ID., Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti, cit., pp. 2-3.

<sup>&</sup>lt;sup>158</sup> ID., La sicurezza nel gioco del bilanciamento, cit., p. 41.

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup> M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova 1983, p. 194.



Saggi

La Costituzione, infatti, non assicura una dimensione "psicologica" della sicurezza del singolo cittadino, ma protegge alcuni beni costituzionali da cui può derivare, in maniera però indiretta, una percezione individuale di sicurezza<sup>160</sup>; ciò a maggior ragione se si considera che la Costituzione – nel riferirsi alla sicurezza, espressamente o attraverso formule in qualche modo evocative – assume una prospettiva di sicurezza non già in una veste individuale<sup>161</sup>, bensì come "sicurezza pubblica" a tutela della quale si prevede la possibilità di interventi preventivi limitativi di alcuni diritti di libertà costituzionalmente garantiti (e si pensi, di nuovo, agli artt. 13, secondo e terzo comma, 14, secondo e terzo comma, 16, primo comma, 17, primo e terzo comma, e 117, secondo comma, lett. d) e h), Cost.)<sup>162</sup>.

161 Le ricadute individualistiche di un diritto alla sicurezza sono ben evidenziate in dottrina da A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., p. 21 ss., nonché da A. CERETTI, R. CORNELLI, *Oltre la paura. Affrontare il tema della sicurezza in modo democratico*, Feltrinelli, Milano 2018, pp. 46-47, laddove si sostiene che «la rivendicazione del diritto individuale alla sicurezza porta inevitabilmente a una perdita della concezione della sicurezza come bene comune, vale a dire connessa a quel difficile e sempre dinamico equilibrio tra libertà e uguaglianza che l'ordinamento democratico cerca di definire. La sicurezza parcellizzata e individualizzata, non riconosce la necessità di un ordine condiviso e genera paura: quella paura che sorge dalla consapevolezza che l'affermazione del diritto assoluto a tutto di ciascuno comporta la diffusione di una violenza insensata e non governabile».

162 A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, cit., pp. 190-191. Secondo T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, cit., pp. 63-64, «la consapevolezza della necessità di tutelare anche esigenze più generali di sicurezza collettiva ha comunque portato al mantenimento di un'area di intervento diretto dell'autorità di pubblica sicurezza, in ogni caso riconducibile, però, o a casi eccezionali di necessità e urgenza (salva convalida successiva dell'autorità giudiziaria), o ad ipotesi di tutela di specifici interessi pubblici (quali, appunto, la sanità, la sicurezza o l'incolumità pubblica)». Le varie "dimensioni" costituzionali della sicurezza «rappresentano tutte un complesso bene di rilievo costituzionale, che mira, infine, alla tutela della persona non solo come individuo, ma anche nelle sue relazioni sociali, e, di conseguenza, anche delle specifiche fattispecie di libertà espressamente codificate dalla nostra Carta fondamentale. Che, poi, rispetto a tale complessa dimensione costituzionale della sicurezza si manifesti, dal punto di vista meramente soggettivo, un'aspettativa o un'aspirazione di tutela da parte di singoli individui, in nulla incide sulla complessa definizione dello statuto costituzionale del bene sicurezza, che non sembra poter essere monoliticamente attratta alla figura del diritto soggettivo». Secondo l'A., pp. 57-58, la Costituzione italiana «rappresenta una sintesi efficace delle due dimensioni

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup> A. PACE, Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo, cit., p. 190.



Saggi

In definitiva, alla luce delle considerazioni che precedono e del quadro costituzionale, risulta da privilegiare un "diritto alla sicurezza" concepito non tanto come situazione giuridica soggettiva a vantaggio del singolo, ma come "sicurezza dei diritti" 163, e quindi sostanzialmente nella forma di una politica orientata a realizzazione la «libertà dal bisogno» e, quindi, non più circoscritta alla mera «protezione ma proiettata anche verso la promozione delle situazioni giuridiche soggettive affermate nelle Carte costituzionali» 164. La sicurezza quindi si traduce «primariamente in una istanza di realizzazione di una società che consenta l'espressione delle potenzialità di sviluppo degli individui. Al volto "repressivo" della sicurezza si affianca una sembianza "promozionale", che trova traduzioni importanti nelle Costituzioni contemporanee, nel segno della rimozione degli ostacoli che si frappongano all'effettivo godimento dei diritti» 165. Si tratta di dare

della sicurezza. Se, infatti, l'art. 2 Cost. afferma il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, in un'ottica non priva di suggestioni giusnaturalistiche, richiede allo stesso tempo anche l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale, configurando la presenza di interessi collettivi posti a fondamento di determinate prestazioni individuali. Se, al comma 1, il successivo art. 3 Cost. riconosce l'eguaglianza formale tra tutti i cittadini, al comma 2 prevede la promozione dell'eguale libertà nei diritti attraverso l'eliminazione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Dunque, una visione che mette al centro non tanto l'individuo inteso come essere a sé stante, isolato dal contesto sociale di riferimento, ma la persona umana nelle sue relazioni sociali, centro di imputazione di diritti e di doveri; e una garanzia non solo della sicurezza da potenziali intrusioni nell'ambito di sfere individuali di libertà, ma anche della sicurezza di poter esprimere in pieno la propria personalità, attraverso il patrimonio costituzionale dei diritti fondamentali e nell'ambito del (e non prescindendo dal) contesto sociale di riferimento».

<sup>163</sup> Così, tra gli altri, M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 18 ss.; ID., *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., p. 2 ss.; T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, cit., *passim*; A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti*?, cit., p. 22.

<sup>164</sup> M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 18-19; sul punto v. anche A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, cit., p. 19 ss.; P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., p. 133.

<sup>165</sup> M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., pp. 18-19, secondo cui il passaggio ad una forma di Stato sociale ha significato il rifiuto di una «logica repressiva rivolta al mantenimento dello *status quo ante* e dalla considerazione dei diritti come frutto di una auto-limitazione dello Stato, mera risultante dei limiti opposti ai poteri pubblici dall'ordinamento» (sul punto cfr. G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano 1967, p. 127 ss.).



Saggi

attuazione, con riferimento ai diritti fondamentali, al principio dello Stato sociale il quale – determinatosi attraverso le conquiste del costituzionalismo del secolo scorso – prevede che il singolo deve poter esercitare effettivamente e materialmente la propria libertà, la quale altrimenti avrebbe soltanto valore formale. In questo senso si richiede una prevalenza della "sicurezza dei diritti" rispetto ad un presunto "diritto alla sicurezza"; infatti «garantire lo Stato sociale significa "rendere effettivi i diritti di libertà", assicurare "agli individui un minimo di beni materiali, senza i quali non potrebbero realizzare in pratica la loro libertà", intesa sia come *indipendenza* sia come *autodeterminazione* o *autorealizzazione*»<sup>166</sup>.

Non bisogna tuttavia trascurare il fatto che quanto finora sostenuto si scontra inevitabilmente sia con ragioni di inadeguatezza delle risorse finanziarie, soprattutto in periodi di (frequente) crisi – tanto da parlarsi di «riserva del possibile e del ragionevole» come vincolo per il legislatore circa l'attuazione dei diritti sociali, la quale dovrà necessariamente misurarsi e bilanciarsi con le esigenze finanziarie dello Stato 168 – sia, in modo particolare, con politiche di stampo neo-

<sup>166</sup> M. RUOTOLO, La sicurezza nel gioco del bilanciamento, cit., p. 75; v. inoltre i rimandi a P. HÄBERLE, Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale, trad. it., Carocci, Roma 1993, pp. 49-50; P. CIARLO, Sicurezza e Stato di diritto, in V. BALDINI (a cura di), Sicurezza e stato di diritto, cit., p. 26, il quale osserva che «la sicurezza ha bisogno dei diritti»). Sul punto v. inoltre P. RIDOLA, Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo, cit., p. 144 ss., il quale sostiene che attualmente non basta più riflettere «solo in termini di reazione contro concrete ed attuali situazioni di pericolo», ma risulta necessario garantire «la continuità nel tempo del godimento di diritti e di aspettative future, attraverso la prevenzione dei bisogni dell'esistenza». Infine, A. PACE, Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo, cit., p. 203, richiama il pensiero di W.I. JENNINGS, Public order, in «Political Quarterly», vol. 8, 1937, p. 7 ss., secondo il quale i problemi relativi ad ordine pubblico e sicurezza devono essere affrontati, prima ancora che con provvedimenti repressivi della polizia di sicurezza, attraverso «misure di sicurezza sociale ed altri servizi pubblici».

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup> A. BALDASSARRE, Diritti sociali, in Enciclopedia giuridica, XI, 1989, p. 30 ss.

<sup>168</sup> Cfr. F. Modugno, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino 1995, p. 71 ss.; secondo M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, Cedam, Padova 1995, vol. II, p. 126 ss., si tratta di un «bilanciamento ineguale», in quanto la tutela dei diritti dovrebbe avere – pur nel rispetto del principio di proporzionalità – preminenza sulle esigenze finanziarie. Di diverso avviso la Corte costituzionale (v. tra le altre sentt. nn. 349 del 1985, 455 del 1990, 119 del 1991, 240 del 1994, 390 del 1995, 245 del 1997) secondo la cui giurisprudenza



Saggi

liberista che, specialmente in una logica di libero mercato e globalizzazione economico-finanziaria, invece di ridurre diseguaglianze ed emarginazione sociale hanno contribuito ad acuirle<sup>169</sup>. In questo senso è riemerso il tema della "sicurezza dei diritti", laddove «[u]no Stato che si ritira nell'adempimento, costituzionalmente imposto, del dovere di rimuovere le diseguaglianze di fatto è uno Stato che finisce per guardare alla sicurezza solo nel senso della percezione soggettiva»<sup>170</sup>, con ciò uno Stato che non potrà che adottare "politiche securitarie" secondo una logica repressiva non già legata ad un contesto emergenziale transitorio, quanto orientata «all'emarginazione del diverso e non già alla sua inclusione»<sup>171</sup>.

<sup>–</sup> a dire il vero molto criticata e che ha visto alcune eccezioni (v. sentt. nn. 80 del 2010, 223 del 2012 e 2 del 2013) – in particolare nei periodi di crisi economico-finanziaria sono ammessi interventi riduttivi, ovviamente ad esclusione della tutela dei diritti incomprimibili (cfr. M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare le proprie scelte,* in «Osservatorio sulle fonti», n. 3, 2017, pp. 1-41, spec. p. 4 ss.).

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup> M. RUOTOLO, La sicurezza nel gioco del bilanciamento, cit., p. 19.

<sup>170</sup> ID., Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti, cit., p. 4, il quale rileva come resti «il problema del "sostegno" della percezione soggettiva di un soddisfacente senso di sicurezza», un problema che può essere «razionalmente residuale», ma, come osserva M. DOGLIANI, Il volto costituzionale della sicurezza, cit., p. 9, una siffatta percezione della sicurezza «può staccarsi – ed è qui il dramma – dalla percezione del bonum costituito dal complessivo godimento dei beni costituzionali, il cui insieme può sembrare non soddisfare quel bisogno soggettivo. Ma il realismo ci dice che la prima strada è quella solida: un popolo complessivamente consapevole del proprio patrimonio di beni pubblici costituzionalmente garantiti, ed effettivamente fruiti, non cerca capri espiatori».

<sup>&</sup>lt;sup>171</sup> M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, cit., p. 19; ID., *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., p. 2.



## Osservatori



Osservatorio sociale

# Municipalities at work. Contrasting Radicalisation at local level: the case of Milan\*

di Francesco Antonelli, Pina Sodano, Valeria Rosato\*\*

**Abstract:** Whereas many studies have been dedicated to the analysis of national Italian P/CVE, very few systematic investigations have focused on the local level. Starting from this general consideration, the aim of this paper is to analyse a specific and significant case of Italian local P/CVE: that of the Lombardy Region with a particular in-depth analysis of the Municipality of Milan, in order to evaluate strengths and critical issues and to identify the most general recommendations for the development of more integrated national\local preventive programmes. The analysis shows that Italy lacks a clear and structured national strategy in the prevention of radicalisation and this limitation also has negative repercussions on policies at the local level where, although there are "happy islands" of implementation of prevention projects involving mainly young people and students, these efforts pay the price of not having guarantees of continuity and sustainability over time.

**SUMMARY:** Introduction. – 1. Violent extremism in Italy. Main characteristics. – 2. The national level: an overview of existing P/CVE policies in Italy. – 3. Municipal level in Italy. A case study of the Lombardy region: Milan. – 3.1. The methodological framework, the choice of the survey group. – 3.2. Background: violent extremism in the Lombardy region. – 3.3. Regional P/CVE in the educational field. – 3.4. State of the art school training implemented through the national project: reasons and statistics. – 3.5. Entering the municipality of Milan: an in-depth analysis on educational projects against violent extremism. – 4. Discussion. – Conclusion.

\* The article is based on some results from the ongoing Horizon2020 project «PARTICIPATION. Analyzing and Preventing Extremism Via Participation» (Grant Agreement 962547). The Project is coordinated by Francesco Antonelli, Università degli Studi Roma Tre. Further information on the project at: <a href="https://participation-in.eu">https://participation-in.eu</a>. Statement about ethical approval: the study discussed in this article was approved by Roma Tre University Ethical Committee (13/10/2021) according to the requirements of ethics and integrity in Article 14 of the Model Grant Agreement of Horizon Europe.

\*\* Francesco Antonelli è professore associato di Sociologia generale presso l'Università degli Studi Roma Tre; Valeria Rosato è assegnista di ricerca in sociologia generale presso l'Università degli Studi Roma Tre; Pina Sodano è dottoressa di ricerca in Sociologia presso l'Università degli Studi Roma Tre. Pur nella comune concezione del contributo, sono da attribuire a Francesco Antonelli l'introduzione e le conclusioni, a Valeria Rosato i paragrafi 1 e 2, a Pina Sodano i paragrafi 3 e 4. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (double blind peer review): versione definitiva ricevuta il 5 luglio 2023.



Osservatorio sociale

### Introduction

In the last 15 years, public discourse along with relevant aspects of national, political and media debate have often insisted on the "exceptionality" of the Italian case compared to the European context characterised by structured and widespread radicalisation processes of different types. During this time, such judgment was based not so much on the irrelevance of a terrorist threat in Italy (e.g. the Italian GTI score has constantly been above 3.5 since 2011, compared to a European GTI score of around 1.5 in the same period¹), but on the absence of significant terrorist attacks in Italy, in particular, those of religiously inspired incidents during the peak of the Islamic State in Iraq and Syria (2014-2017). According to leading scholars such as Farhad Khosrokhavar², this is due to three main reasons: a more recent and limited immigration from Islamic countries compared to other European countries (e.g. France, Belgium, Germany and the UK); more effective counter-terrorist action by the Italian Police, due to its decades-long experience in tackling terrorism; and the absence of poor ethnic neighbourhoods in Italian cities.

In reality, the country has not been marginal or peripheral concerning this dangerous process that unites ideologies of discrimination and terrorist violence. In this respect, as Vidino<sup>3</sup> states, a «widespread and punctiform threat, extremely heterogeneous in all its facets and in constant evolution» has been evident. We can, therefore, begin to recognise a specific "Italianness of radicalisations" that deserves carefully elaborated analytical attention and, at the same

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2022: Measuring the Impact of Terrorism*, Sydney, March 2022, <a href="https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web-09062022.pdf">https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web-09062022.pdf</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> F. KHOSROKHAVAR, L'eccezione italiana rispetto al jihadismo al tempo dello stato islamico, in M. BERNARDINI, E. FRANCESCA, S. BORRILLO, N. DI MAURO (a cura di), Jihadismo e carcere in Italia. Analisi, strategie e pratiche di gestione tra sicurezza e diritti, Istituto per l'Oriente C.A. Nallino, Roma 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> L. VIDINO, *Il Jihadismo autoctono in Italia. Nascita, sviluppo e dinamiche di radicalizzazione*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano 2014.



Osservatorio sociale

time, an Italian approach to the phenomenon (P/CVE) that has enabled, together with investigative and repressive interventions, and, although not widespread throughout the country, the development of methodologies, projects and programmes at a local level based on the pedagogy of the encounter, on the recognition of otherness and ethnic and cultural differences as specific conditions to contemporary democracies and inter-ethnic coexistence.

The absence of a more holistic and multi-stakeholder national plan to prevent homegrown violent radicalisation (as there is in France, Belgium, Spain, UK, Germany, etc.) has generated a *de facto* division of labour, characterised by high fragmentation, between national and local government levels: in the Italian constitutional framework characterised by a form of regional state<sup>4</sup>, the former is focused on the investigative and repressive aspect; the latter, on the basis of local sensitivity, is focused on preventive measures that involve schools, social work and so forth.

Whereas many studies have been dedicated to the analysis of national Italian P/CVE, very few systematic investigations have focused on the local level<sup>5</sup>. Starting from this general consideration, the aim of this paper is to analyse a specific and significant case of Italian local P/CVE: that of the Lombardy Region with a particular in-depth analysis of the Municipality of Milan, in order to evaluate strengths and critical issues and to identify the most general recommendations for the development of more integrated national\local preventive

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Regional/state/provincial level is a sub-division of government, which shares political, fiscal and economic powers with a central government. In a federal government, the regional level is represented by a state government. In unitary states, like Italy, regional government is known as a provincial government. Such a provincial government does not have police forces: they are the responsibility of central government.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Studies focusing on prevention policies at the local level in Italy have been carried out within a number of EFUS network projects: «Prevenzione della radicalizzazione – Guida metodologica per l'elaborazione di una strategia locale» (<a href="https://issuu.com/efus/docs/publication\_liaise2-itv4">https://issuu.com/efus/docs/publication\_liaise2-itv4</a>), «Preventing Discriminatory Violence at the Local Level: Practices and Recommendations» (<a href="https://issuu.com/efus/docs/publication\_just\_env7">https://issuu.com/efus/docs/publication\_just\_env7</a>), «Methods and Tools for a Strategic Approach to Urban Security» (<a href="https://issuu.com/efus/docs/publication\_a\_en">https://issuu.com/efus/docs/publication\_a\_en</a>), «EU Street Violence. Bande giovanili e violenza nello spazio pubblico» (<a href="https://issuu.com/efus/docs/street\_violence\_public-it">https://issuu.com/efus/docs/street\_violence\_public-it</a>).



Osservatorio sociale

programmes. In parts one and two, the main characteristics of violent extremism in Italy and the national approach to P/CVE will be taken into consideration. In section three, the case of Lombardy will be explored. Firstly the focus is on violent extremism and P/CVE in such a region, after which attention turns to the three most important projects implemented to prevent and counter radicalisation and violent extremism in schools, between 2018 and 2021 in Milan, the biggest city in Lombardy: EXTRemism EMEndation; BULLOUT; Educating to differences with a view to opposing all forms of violent extremism. In order to gather information and analyse these projects, the researchers carried out desk research and a set of qualitative interviews with the people in charge of each project (10 in total). Finally, in the conclusion strengths and critical issues of such a case are outlined, offering recommendations useful for implementing a more integrated prevention strategy.

### 1. Violent extremism in Italy. Main characteristics

In its recent past, Italy experienced a period of social and political turmoil known as the "Years of Lead" that lasted from the 1960s until the early 1980s, causing widespread domestic, political violence: right-wing, left-wing, anarchist and ethno-nationalist terrorism<sup>6</sup>.

In the mid-1980s, terrorist attacks from the extreme right all but ceased. The left continued to engage in terrorist activity until 1988, although attacks became less frequent over time. The only type of violent crime that really persisted and even worsened was that committed by organised crime (Mafia, Camorra, 'Ndrangheta), that still represents a profound and deeply rooted challenge to Italian security<sup>7</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> L. STORTONI, *La repressione del terrorismo in Italia: L'intervento delle forze dell'ordine fino all'inizio degli anni ottanta*, tesi di dottorato presso l'Istituto Universitario Europeo, 1992.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> M.L. MANISCALCO, V. ROSATO, Comparative analysis of existing policies: Italy, TRIVALENT Project, 2017.



Osservatorio sociale

Today, violent extremism in Italy is multifaceted and comprises a wider variety of groups and orientations that can be divided into 3 categories: 1) farleft extremism, 2) far-right extremism, and 3) Islamist extremism.

Far-left extremism spread through Italy in the late 1960s and consisted of a wide range of groups. The militancy of these extremist movements was grounded in Marxist-Leninist ideology. Starting from the so-called Years of Lead, the Red Brigades (Brigate Rosse, BR) was the largest, longest-lasting, and most broadly diffused left-wing terrorist group8. At its peak the organisation had thousands of active members and supporters, with its strongest presence in the industrial cities of Northern Italy. The Red Brigades attacked property rather than people until 1972; arson against factory managers' cars was particularly common as were raids against the offices of right-wing organisations. The primary targets of the Red Brigades were symbols of capitalism and the Italian state: these included politicians, especially those of the Christian Democratic party, law enforcement and factories. Its best-known attack during the period was the kidnapping and killing of Christian Democrat leader and former prime minister Aldo Moro in 19789. Red Brigades activities began to decline in 1980. Members were arrested at higher rates, and they increasingly cooperated with authorities, leading to the capture of more members. After a period of inactivity, the New Red Brigades returned to the front line, committing a series of targeted assassinations (Massimo D'Antona, Marco Biagi, etc.) from 1999 onwards.

Since the mid-1980s, insurrectional anarchist groups and individuals have been responsible for dozens of attacks in Italy and abroad and, since the late 1990s, the Federazione Anarchica Informale (FAI), the militant anarchist insurrectional group has increasingly used more dangerous and violent methods, such as bombings and assaults. After the substantial dismantling of the leftwing terrorist group "Red Brigades for the Construction of the Combatant Communist Party" (Brigate Rosse per la costruzione del Partito Comunista

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Centre for International Security and Cooperation (CISAC), *Red Brigades*, 2012, <a href="https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/red-brigades">https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/red-brigades</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> L. STORTONI, La repressione del terrorismo in Italia, cit.



Osservatorio sociale

Combattente - BR-PCC) in the 2000s, anarchist insurrectionalism has been the most dangerous form of violent internal subversive violence. Over the years, anarchist insurrectionalism has continued to show aggressive tendencies and today a large number of anarchist cells affiliated to the Informal Anarchist Federation (Federazione Anarchica Informale, FAI) are active in several Italian cities and have managed, in some cases, to carry out disruptive attacks. According to the Europol TE-SAT Report 2018<sup>11</sup>, in Greece and Italy the anarchist extremist milieu is considered to be «an antechamber to terrorism, in the sense that it provides fertile ground for radicalisation and recruitment».

In 2019, Italian authorities recorded the highest number of arrests of farleft affiliates (98) as well as failed, foiled and carried out left-wing attacks in Europe<sup>12</sup>. Moreover, in the past 15 years, the landscape of far-left extremism has gone through a process of fragmentation that makes it more difficult to monitor. Although today, far-left extremist groups are not as strong as in the past, this type of violent extremism still poses a threat to Italian security.

During the Years of Lead, from 1977 to November 1981, the far-right organisation, the Armed Revolutionary Groups (Nuclei Armati Rivoluzionari, NAR) was the most violent far-right group in Italy. It committed 33 murders in four years, had planned to assassinate various politicians and was also charged with the Bologna massacre in 1980<sup>13</sup>. Right-wing extremism in Italy is rooted in the survival of various fascist cells after the end of World War II<sup>14</sup>.

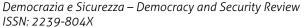
<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> A. MANTICI, *La minaccia anarchica in Italia*, in *Babilon*, 13 October 2017, <a href="https://www.babilonmagazine.it/italica-gruppi-anarchici">https://www.babilonmagazine.it/italica-gruppi-anarchici</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> EUROPOL, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018 (TE-SAT 2018), <a href="https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018">https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> EUROPOL, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2020 (TE-SAT 2020), <a href="https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020">https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Centre for International Security and Cooperation (CISAC), *Armed Revolutionary Nuclei*, 2012, <a href="https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/armed-revolutionary-nuclei">https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/armed-revolutionary-nuclei</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Centre for International Security and Cooperation (CISAC), *New Order*, 2018, <a href="https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/new-order">https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/new-order</a>.





Osservatorio sociale

In recent years, some extremist right-wing groups are considered equally dangerous as they have shown an ability to attract followers because of their xenophobic and racist ideas. Far-right extremist groups have integrated new narratives and frameworks due to internal and international political dynamics. On the one hand, the economic crisis which started in 2008 fuelled social grievances and resentment against the State<sup>15</sup>. On the other, the refugee crisis and the new wave of jihadist terrorism in Europe since 2015 has fuelled antiimmigrant and anti-Muslim sentiment<sup>16</sup>. The far-right extremist group that has engaged the most in anti-refugee and anti-Muslim mobilisation in Italy is New Force (Forza Nuova - FN), which embraces ultra-nationalism and Christian ultra-conservatism and whose ideology is articulated primarily in opposition to immigration, globalisation, and Islam<sup>17</sup>. Since 2015, FN has conducted several low-intensity violent activities, such as assaults against leftist, human rights, and pro-immigration civil society organisations and has conducted several antiimmigration and anti-Islam campaigns using hate speech and thus contributing to the further polarisation of Italian public opinion<sup>18</sup>. FN also has contacts with similar groups at a European level and are active in the international arena. Some of them fight in Donbass (Ukraine) for opposing sides: Ukrainian nationalist formations and pro-Russian separatists. The growth of violent radical actions, motivated by the "Great Replacement" conspiracy theory that inspired

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Counter Extremism Project (CEP), Italy: Extremism and Counter-Extremism, 2020, <a href="https://www.counterextremism.com/countries/italy">https://www.counterextremism.com/countries/italy</a>.

<sup>16</sup> Thid

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> P. CASTELLI GATTINARA, Forza Nuova and the Security Walks: Squadrismo and extreme right Vigilantism in Italy, in T. BJØRGO, M. MAREŠ (eds.), Vigilantism against Migrants and Minorities, Routledge, Abingdon (OX) 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Forza Nuova, 19 militanti a processo, in Ansa.it, 18 February 2015, <a href="https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2015/02/18/forza-nuova-19-militanti-aprocesso-65be03f8-b7ca-4cce-8849-f113db656e1d.html">https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2015/02/18/forza-nuova-19-militanti-aprocesso-65be03f8-b7ca-4cce-8849-f113db656e1d.html</a>; S. GALLAGHER, Italian police raid of neo-fascist militants finds air-to-air missile, in Ars Technica, 15 July 2019, <a href="https://arstechnica.com/tech-policy/2019/07/italian-police-raid-of-neo-fascist-militants-finds-air-to-air-missile/">https://arstechnica.com/tech-policy/2019/07/italian-police-raid-of-neo-fascist-militants-finds-air-to-air-missile/</a>.



Osservatorio sociale

the terrorist massacre in two mosques in Christchurch (New Zealand) in March 2019, is a fear shared by European countries.

The last type of violent extremism to be analysed is Islamist violent extremism. Unlike France, Belgium, the United Kingdom, Spain, and Germany, Italy has not suffered any major jihadist attacks and has not seen the same degree of radicalisation and extremist activity. While Italy has escaped acts of terrorism, there has been a longstanding jihadist presence in Italy, especially in Lombardy<sup>19</sup>. Jihadist networks have been active in Italy since the late 1980s and hubs can be traced back to the early 1990s, a period in which there were significant arrivals of migrants. There has been a considerable jihadist presence in Italy since then: the country has served as a harbour for members of the Algerian Salafist Group for Preaching and Combat (GSPC), Jamat-Islamiyya, the Algerian Armed Islamic Group (GIA, from French), Ansar al-Islam, and al-Qaeda<sup>20</sup>.

Violent Islamist groups refrained from attacking Italy until the Italian participation in the US-led invasion of Afghanistan (2001) and Iraq (2003). Hence, during the 2000s, Italy experienced a new wave of lone-wolf terrorist plots and several security investigations, which led to the dismantling of dozens of jihadi cells<sup>21</sup>.

More recently, with the rise of the Islamic State (IS) and the start of the Syrian civil war, Italy has shifted from being the transit point of foreign combatant to being the incubator of homegrown jihadism<sup>22</sup>. In fact, although Italy did not report a number of foreign fighters as high as other European countries (almost 1/13 of France's contingent<sup>23</sup>), a range of evidence raises concerns of a potential growth in violent Islamist extremism in Italy. New violent episodes have proved that Italy is not immune to this phenomenon and that there are

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> L. VIDINO, *The evolution of jihadism in Italy: rise in homegrown radicals*, in «CTC Sentinel» (Combatic Terrorism Center at West Point), vol. 6, n. 11-12, 2013, pp. 17-20.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> M.L. MANISCALCO, V. ROSATO, Comparative analysis of existing policies: Italy, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> L. VIDINO, The evolution of jihadism in Italy: rise in homegrown radicals, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> M.L. MANISCALCO, V. ROSATO, Comparative analysis of existing policies: Italy, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> J. COOK, G. VALE, From Daesh to 'Diaspora' II: The Challenges Posed by Women and Minors After the Fall of the Caliphate, in «CTC Sentinel», vol. 12, n. 6, 2019, pp. 30-45.



Osservatorio sociale

limits to this "Italian exceptionalism"<sup>24</sup>: from August 2016 to July 2020 the number of monitored jihadi foreign fighters increased from 125 to 146, hence shedding light on an unexpected Islamist violent extremist activism in Italy<sup>25</sup>.

According to an Italian intelligence report of February 2019, the jihadist threat, very articulate and deep-rooted, remains one of the main threats in Italy not only because the country has always had a special role in the jihadist imagination and narrative but also because of the persistent presence in the territory of radicalised subjects and those exposed to radicalisation processes<sup>26</sup>.

## 2. The national level: an overview of existing P/CVE policies in Italy

In recent decades, Italy has developed various mechanisms to prevent extremist violence, combat terrorism and organised crime. The emergence of global jihadism in the 2000s (in particular since the 9/11 attacks) and the rise of new international terrorist organisations such as the Islamic State in the mid-2010s, followed by a new wave of jihadist attacks in Europe, led Italian authorities to integrate new measures and mechanisms to counter terrorism in compliance with several European directives. In particular, it prompted a reconfiguration of Italian P/CVE policies, which had remained mainly focused on leftwing and right-wing extremism<sup>27</sup>. However, Italy still lacks a more holistic, multi-stakeholder national plan to prevent domestic violent radicalisation, a systemic weakness that could undermine the ability of Italian authorities to identify and prevent the causes that lead to violent extremism.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> M. GROPPI, *The Terror Threat to Italy: How Italian Exceptionalism Is Rapidly Diminishing*, in «CTC Sentinel», vol. 10, n. 15, 2017, pp. 20-28.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Number of monitored foreign terrorist fighters (FTFs) in Italy from August 2016 to July 2021, in Statista, 2023, <a href="https://www.statista.com/statistics/743716/monitored-foreign-fighters-italy/">https://www.statista.com/statistics/743716/monitored-foreign-fighters-italy/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, 2019, <a href="https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/relazione-annuale/relazione-2019.html">https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/relazione-annuale/relazione-2019.html</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> M.L. MANISCALCO, V. ROSATO, Comparative analysis of existing policies: Italy, cit.



Osservatorio sociale

This section takes into consideration two trends in Italian P/CVE policies highlighting the strengths and weaknesses of the Italian system. First, the analysis focuses on the most relevant laws adopted in the past 20 years that were conceived to provide judicial and law enforcement mechanisms for preventing and sanctioning violent extremism. Second, the draft bill "Dambruoso-Manciulli" (named after the Italian prosecutor and the MP that proposed the law), that was presented in 2017 to provide a new radicalisation prevention plan, will be considered in order to underline the weakness of Italian P/CVE policies.

The Italian legal framework regarding the prevention, prosecution, and repression of violent radicalisation is largely based on the Criminal Code and the Code of Criminal Procedures<sup>28</sup>. Specifically, five laws that have included new mechanisms for countering violent extremism in Italy are worthy of mention.

- 1) Law 438/2001 equated international terrorism, such as al-Qaeda's transnational political violence, with the criminal category of associations with terrorist purposes and introduced a sanction for financing international terrorist organisations.
- 2) Law 155/2005, issued after the 2005 London bombings and 2004 Madrid attacks, created the crime of recruitment and training with the purpose of international and national terrorism. This law has also reinforced the powers of the State Police, the National Gendarmerie (Arma dei Carabinieri), the Judicial Police, and the Financial Guard to conduct investigations regarding terrorism. Moreover, the law allows the conducting of investigative hearings with detainees and inmates in order to gain useful information for the prevention and repression of terrorism.
- 3) Law 124/2007 significantly strengthened institutional cooperation among state agencies, public officers, and institutional and non-

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> V. VALIENTE-IVANEZ, A.B. GÓMEZ-BELLVÍS, F. MIRÓ-LLINARES, F.J. CASTRO-TOLEDO, E.B. FERNÁNDEZ-CASTEJÓN, *Legal Analysis of Counter-Radicalisation in a selected European Union Member States Report.* PERICLES EU Project: Centro RÍMINA para el estudio y prevención de la delincuencia (Universidad Miguel Hernández), 2019.



Osservatorio sociale

institutional actors that have to deal with violent radicalisation. The aim of this law is to improve the monitoring, detecting, and management of radicalised or radicalising individuals.

- 4) Law 43/2015, issued after the 2015 Charlie Hebdo attacks and the massive IS mobilisation of European foreign fighters, aimed to harmonise the legislation developed up to then by introducing a "two-track" strategy of preventive and sanctioning measures against violent extremism and radicalisation<sup>29</sup>. First, it introduced harsher measures to prosecute new terrorist figures, such as foreign fighters and transnational terrorist recruiters or preachers. Foreign fighters are sentenced to 5 to 8 years of imprisonment, while prison terms for terrorist recruiters are 7 to 15 years. Second, the law has strengthened the capacity of the Postal and Communication Police to monitor online propaganda, which is considered a flourishing "market" for extremist recruitment and self-radicalisation. Third, in order to fight the increasing phenomenon of 'lone-wolf' terrorism, Law 43/2015 also provided for new mechanisms to prosecute either trainees or radicalised individuals who have self-radicalised, self-trained, and are willing to conduct a terrorist attack. Finally, from a procedural point of view, the law integrated new measures to allow the Judicial Authority to remove sites used for terrorist activities and propaganda whenever necessary $^{30}$ .
- 5) Law 153/2016 incorporated new mechanisms into the Criminal Code to prolong prison terms for terrorism-affiliated individuals and included new indictable categories; namely, anyone gathering, offering, or lending goods or finance to be used in terrorist activities.

As can be deduced from the considerations above, Italy has prioritised a law enforcement approach to the phenomenon of violent extremism through the

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> M.L. MANISCALCO, V. ROSATO, Comparative analysis of existing policies: Italy, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> M.L. MANISCALCO, V. ROSATO, Comparative analysis of existing policies: Italy, cit.



Osservatorio sociale

implementation of a largely security-oriented and centralised system. Italian P/CVE policies focus first and foremost on Islamist violent extremism over the past 20 years. Moreover, the social environments that are believed to be conducive to violent radicalisation are prisons and online platforms, which P/CVE policies focus on<sup>31</sup>. As a result, the activities of the Italian authorities to counter violent extremism can be summarised in seven categories<sup>32</sup>: 1) intelligence and police investigations and surveillance; 2) monitoring webpages and social media; 3) countering the financing of terrorism; 4) administrative expulsions; 5) personal preventive measures; 6) judicial measures; 7) monitoring and counterradicalisation programs within prisons.

This set of measures, combined with the longstanding capacity of the Italian authorities to detect and deter terrorist activities, has helped Italian law enforcement and judicial authorities conduct lengthy surveillance operations and pre-emptive raids. Moreover, the synergy between different intelligence agencies and between them and police forces, including penitentiary forces, has raised the effectiveness of Italian capabilities to counter terrorist recruitment and networking<sup>33</sup>.

Nonetheless, the Italian P/CVE system is still flawed, as it presents various weaknesses that may undermine its effectiveness in the future. First, the Italian authorities resorted to a set of measures that were conceived to deal with farright and far-left extremism when countering Islamist violent extremism. Due to the different ideological background to which Islamist-inspired violence refers, the strategy to fight Islamist violent radicalisation should integrate different approaches and perspectives. Therefore, it emerges that the Italian authori-

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> N. PIACENTE, Radicalizzazione e prevenzione nell'ottica giurisdizionale in ambito nazionale ed europeo, in Rassegna della Giustizia militare, n. 3, 2019, <a href="https://www.difesa.it/Giustizia">https://www.difesa.it/Giustizia</a> Militare/rassegna/Bimestrale/2019/Documents/3 2019/7 Piacente.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> D. BISOFFI, I. VAN DER VET, Comparative analysis of national decision-making procedures – Making the policy-making in the context of counter-radicalisation: the case of Belgium, Italy and United Kingdom, in E. REUGE (ed.), White Book on CVEs. A collection of policy papers, H2020 Mindb4Act Project, 2020, pp. 81-106, esp. 94.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> M.L. MANISCALCO, V. ROSATO, Comparative analysis of existing policies: Italy, cit.



Osservatorio sociale

ties have not made clear distinctions between the various forms of violent extremism so far, even if they have been focusing on Islamist violent extremism since 2001. Second, the strategy adopted by Italy still lacks non-coercive measures for preventing violent radicalisation. Until now, the legal and judicial tools developed have focused more on ex-post intervention, not on creating a sustainable environment that avoids the emergence of radicalising factors that lead to violent extremism, such as socioeconomic grievances, discrimination and teenage identity crisis<sup>34</sup>. Furthermore, Italy does not have a specific strategy for deradicalisation or exit programs including multilevel and transdisciplinary actions.

The 2017 so-called "Dambruoso-Manciulli" law, containing "Measures for the Prevention of Jihadist Radicalisation and Extremism" (act 3558), specifically aimed to close gaps in the Italian legal system regarding P/CVE policies. Indeed, the proposed law, that had already been approved by the Chamber of Deputies in 2017<sup>35</sup>, revolves around two goals. On the one hand, it aimed to develop a new strategy for the prevention of violent radicalisation by tackling all social environments. On the other hand, new education and information programs for civil society as well as all institutional and non-institutional actors dealing with violent extremism, such as teachers, social educators, and public officers, were devised. This dual strategy would operate at different levels through the creation of ad hoc institutions and centres for the coordination of the prevention plan. In this perspective, the Dambruoso-Manciulli law envisages the building of a National Centre for Radicalisation (Centro Nazionale sulla Radicalizzazione - CRAD) within the Department of Civil Liberties and Immigration of the Ministry of Interior Affairs. This centre would be charged with annually drafting a National Strategic Plan that underlines the evolution of violent extremism and defines the initiatives and projects to be implemented (act

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> D. BISOFFI, I. VAN DER VET, Comparative analysis of national decision-making procedures, cit..

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> M. CARGASACCHI, A Minor Undertakes De-radicalisation in Italy for the First Time, in International Observatory Human Rights, 22 May 2018, <a href="https://dev.observatoryihr.org/blog/a-minor-undertakes-de-radicalisation-in-italy-for-the-first-time/">https://dev.observatoryihr.org/blog/a-minor-undertakes-de-radicalisation-in-italy-for-the-first-time/</a>.

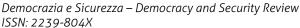


Osservatorio sociale

3558, art.2). Moreover, the new strategy also includes the institution of Centres for Regional Coordination on Radicalisation (Centro di coordinamento regionale sulla radicalizzazione - CCR) and a Parliamentary Committee for monitoring jihadi extremism in various social environments (art. 4). The backbone of the Dambruoso-Manciulli law is also the inclusion of an education plan for all those who might deal with early stages of radicalisation, such as police forces, educational actors, and social and health workers. Finally, the law also laid the foundation for the development of a well-structured deradicalisation program that involves the social, cultural, and professional reintegration of former radicalised individuals, too (p. 8).

Italy's failure to adopt the Dambruoso-Manciulli draft law is a major opportunity missed by the country to proactively tackle violent radicalisation. The bill contained some important provisions aimed at empowering civil society in radicalisation prevention, from the provision of radicalisation training to first-line practitioners to the promotion of interreligious dialogue within schools. The bill's effectiveness, however, may have been reduced by its exclusive focus on jihadist radicalisation. The limited scope of the proposal, visible from the fact that the adjective 'jihadist' followed the term 'radicalisation' throughout the whole text, could have made the measure too tailored to jihadist radicalisation to be applied to other types of violent extremism that have come to threaten the security and stability of Italian and European society<sup>36</sup>. This is a significant shortcoming which needs to be addressed by future legislation, also in light of growing episodes of violence carried out by radical right-wing and leftwing groups and individuals. The most significant instance has been a shooting spree against migrants perpetrated by an extreme right-wing militant in Macer-

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> F. CAPANO, *Italy's Draft Law on the Prevention of Radicalization: A Missed Opportunity?*, in «Istituto Affari Internazionali – IAI Commentaries», n. 34, 2017, <a href="https://www.iai.it/en/pubblicazioni/italys-draft-law-prevention-radicalization-missed-opportunity">https://www.iai.it/en/pubblicazioni/italys-draft-law-prevention-radicalization-missed-opportunity</a>.





Osservatorio sociale

ata in February 2018<sup>37</sup>. Further shortcomings in Italy's efforts to involve civil society in prevention policies emerge from a comparison with approaches adopted by other EU countries.

As observed by a government Commission set up in 2016 to study the phenomenon of radicalisation and jihadist extremism, Italy is still lagging behind when it comes to engaging the Muslim population; segments of it or specific individuals. The Commission found a comprehensive prevention strategy to be lacking, capable of operating at the macro level (e.g. to disseminate counternarratives or alternative narratives reducing the appeal of jihadist messages), meso level (e.g. to positively engage with local communities and persons at risk) and micro level (e.g. to de-radicalise or disengage single individuals)<sup>38</sup>. The Commission advocated for a more active role to be played, alongside traditional counter-terrorism actors (law enforcement and intelligence agencies, prosecutors, etc.) by a plurality of civil society entities, both public and private: ranging from social and health services to schools and voluntary associations to local communities and families. Some of the gaps identified by the Commission are also clear from a comparison of Italy's policies and the RAN collection of counter-radicalisation practices. The findings of such comparison confirm the country's lack of initiatives to support families impacted by radicalisation, despite the fact that families can be valuable partners in counter-radicalisation by offering support to vulnerable members, fuelling doubts and, in the case of former detainees, facilitating their reintegration into society. Support should therefore be provided to families in order to increase their awareness and resilience to violent extremist ideologies as well as help them detect early signs of radicalisation

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> D. GAYLE, *Italy: failed Northern League candidate held over migrant shootings*, in *The Guardian*, 3 February 2018, <a href="https://www.theguardian.com/world/2018/feb/03/driver-opens-fire-african-migrants-italian-city-macerata">https://www.theguardian.com/world/2018/feb/03/driver-opens-fire-african-migrants-italian-city-macerata</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Commission on the phenomenon of radicalization and jihadist extremism, *Towards an Italian Approach to the Prevention of Radicalization* [in Italian], 2017, <a href="https://www.itstime.it/w/wpcontent/uploads/2017/05/Commissione.pdf">www.itstime.it/w/wpcontent/uploads/2017/05/Commissione.pdf</a>.



Osservatorio sociale

and ways to find help<sup>39</sup>. Another deficiency in Italian policies concerns the absence of a multi-agency approach, enabling coordinated efforts by authorities and organisations at multiple levels; national and local as well as public and private, to support individuals at risk at an early stage of the radicalisation process. Specific civil society organisations which may contribute positively within the context of a multi-agency approach include community workers, charity workers and volunteers as well as representatives of religious communities<sup>40</sup>. What is also apparent in Italy is the lack of appropriate measures to engage with local communities and empower its key members in order to build trust-based relationships with public authorities.

The terrorist threat is nonetheless long-standing, serious and growing, and there are significant shortcomings that need to be addressed by future policies, not only against an ever-present jihadist threat but also in light of increasing episodes of violence carried out by radical right-wing and left-wing groups and individuals. Italy is dealing with considerable societal challenges that could lead to greater security difficulties in the future.

# 3. Municipal level in Italy. A case study of the Lombardy region: Milan

# 3.1. The methodological framework, the choice of the survey group

The analysis of policies at local level to counter radicalisation focused on the case of the Lombardy Region with a particular in-depth analysis of the Municipality of Milan, the largest city in the region and the richest and most cosmo-

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> C. CAPARESI, Sostenere le famiglie nel processo di radicalizzazione violenta di un loro caro, in «Manipolazioni e vessazioni. Rassegna internazionale di contributi teorico-pratici», n. 1, 2016, <a href="http://www.abusievessazioni.it/wp-content/uploads/2012/05/SOSTENERE-LE-FAMIGLIE-NEL-PROCESSO-DI-RADICALIZZAZIONE-VIOLENTA-DI-UN-LORO-CARO.pdf">http://www.abusievessazioni.it/wp-content/uploads/2012/05/SOSTENERE-LE-FAMIGLIE-NEL-PROCESSO-DI-RADICALIZZAZIONE-VIOLENTA-DI-UN-LORO-CARO.pdf</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> RAN, Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Multi-agency Approach, 2017, <a href="https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation">https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation</a> awareness network/ranbest-practices en.



Osservatorio sociale

politan city in Italy. A regional focus has been identified because of a number of variables which are examined in the following paragraphs. First of all, the acknowledged presence of phenomena of social deviance also detected through numerous judicial investigations with reference to ethnic criminal groups and discriminatory narratives tending towards radicalism. The second reason for the selection of the Lombardy Region is due to the validity of the Regional Law 107/2015, Article 1 paragraph 7, which introduces, in addition to the investigative and repressive aspects, provided for by the national legislation, preventive and formative actions within Italian schools with reference to education of cultural differences. The significant statistical presence of several migrant communities resident in the territory of the Lombardy region for over 30 years indicates an equally important presence of students of migrant origin in primary and secondary schools (I and II degree) with particular reference to the hinterland of the Municipality of Milan. Another important aspect concerns the presence in the regional territory of established migrant associations, existing relationships between them and local institutions and the diffusion of places of worship of different religious faiths, which also act as places of meeting, exchange and social and political elaboration.

From a methodological point of view, a desk review and qualitative interviews were carried out to realise this case study. More specifically, the desk research was focused on literature concerning the main characteristics of violent extremism in Italy and the national and local approach to the P/CVE<sup>41</sup>. With regard to the interviews a sample of ten people was selected, four of whom were women and six men, all of whom were involved in European or national projects on the issues in question, in the city of Milan. In particular, four school leaders/managers (two women and two men) were selected, along with three members of the third sector (one woman and two men) and three university professors (one woman and two men). All were selected on the basis of their role in P/CVE (Preventing and Countering Violent Extremism) policy at the

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> See paragraphs 1 and 2 of this paper.



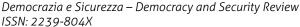
Osservatorio sociale

municipal level with a special focus on education. The aspects analysed in the interviews related to the prevention of extremism in young people in the educational field, with support at the local level and the schools present in the municipality of Milan. The issues investigated were:

- a) *Type of initiative of P/CVE policy at the municipal level*: in the educational field what kind of P/CVE policy initiative is present at the municipal level?
- b) *Objectives*: Which fields/topics/issues are covered/addressed by the policy/programs? Is social cohesion/inclusion taken into account, and how (directly by the policy/program; indirectly)?
- c) *Implementation:* how are students involved? What type of approach is used? Top-down or bottom-up approach?
- d) *Evaluation*: Concerning the project you were a part of what were the strengths? What were the weaknesses? Was it effective in the medium or long term?

Between March and April 2021, 10 interviews were organised: four online and six by telephone with the sample identified through the study of projects carried out in the Milan area. Fundamental to this was an individually prepared meeting with all the actors prior to the interview in which we explained why they had been selected and the importance of their experience on the variables that would be investigated.

Concerning the ethical issue, with each interview a consent form was completed, which also explained the aims of the project and why the participant was being interviewed. Anonymity was observed in all cases in order to ensure privacy as well as encourage openness from the interviewees in detailing their experiences. The reflection that inspired their elaboration with respect to the concept of radicalisation also included innovative phenomena in the debate, such as bullying and cyberbullying.





Osservatorio sociale

## 3.2. Background: violent extremism in the Lombardy region

An in-depth analysis of the Italian counter-terrorism strategy context on the approach to the phenomenon of radicalisation was well expressed in the measures at the macro level analysed above. From this point of view, it was important to look from the national to the regional level. Starting from the traumatic events that occurred in Europe over the last ten years, in Italy, various municipalities, supported by their local regions, decided to intervene locally on events that are often globally planned. This was because it has been realised that polarisation is capable of increasing tensions and this process could also be the potential cause of amplification of the various psychological and social factors that make people vulnerable to radicalisation. For this reason, the European Commission encourages the development of a local strategy aimed at raising awareness at national level, especially at the municipal level, concerning the risks, but also opportunities, in the development of both paths focused on prevention and good practices<sup>42</sup>. Focusing on the Lombardy region was a consequence of multifactorial aspects starting from institutional, legal, and social reasons<sup>43</sup>. The research focuses on this case study mainly due to the concentration of events and crimes related to Islamist terrorism in this Italian region over the last ten years. Thanks to careful monitoring of social networks, the police were able to prevent various acts of violence that were brewing in Brescia and its surroundings. Like the case of Anas el Abboubi<sup>44</sup>, a rapper of Moroccan origin who arrived in Italy at the age of seven, was later accused of condoning terrorism, then released from prison due to a lack of serious evidence of guilt, yet once re-

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Project LIAISE 20014-2016 and LIAISE2 20116-2018: <a href="https://www.cep-probation.org/projects/liaise-2/">https://www.cep-probation.org/projects/liaise-2/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> With regard to the presence of Muslim communities in the country, it is interesting to note that Muslims in Italy are just over 1.5 million and a high percentage are concentrated mostly in Lombardy. (https://www.corriere.it/english/15\_novembre\_27/15m-muslims-italy-1000-under-observation-73aad138-952e-11e5-b54c-257f4e9e995d.shtml).

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> https://milano.repubblica.it/cronaca/2019/01/23/news/terrorismo foreign fighter condanna bre scia-217274818/.



Osservatorio sociale

leased from prison he left for Syria. Anas confessed that his hatred of the West began in adolescence, especially after 11 September, 2001, when he was often addressed with contempt as a "terrorist" and "Taliban". He founded *Sharia4Italy*, which was monitored<sup>45</sup>. Later, in 2014, the police started following a group called "With or without you the caliphate returned", which was present in the municipality of Fiesse, near Bergamo. A year later, in 2015, under the operation name of *Van Damme*, the police broke up a group which had a direct connection with jihadists active in the Balkans. The central figure of *Imishiti Samet*, the mind of the cell and affiliated with Daesh, was arrested in the village of *Hani i Elezit* in eastern Kosovo<sup>46</sup>. In June 2016, *Naim Saghari*, a Tunisian, was expelled by decree of the Ministry of the Interior as he was considered dangerous. Digos had not escaped the phrases posted on the web praising Jihad, so his wife *Sara Pilè*, 27 years old from Brescia and living in Monticelli Brusati who had converted to Islam after her marriage with *Saghari*, was under special surveillance<sup>47</sup>.

# 3.3. Regional P/CVE in the educational field

In accordance with Regional Law 107/2015<sup>48</sup>, school projects involving the institution, citizenship, and the third sector were promoted with the aim of

<sup>45</sup> https://milano.repubblica.it/cronaca/2013/06/12/news/brescia arrestato 21enne marocchino ha fondato una cellula jihadista online-60906825/.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> https://www.repubblica.it/cronaca/2015/12/01/news/terrorismo arresti e perquisizioni in ita lia e in kosovo-128530461/.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> https://brescia.corriere.it/notizie/cronaca/18 ottobre 18/bresciana-sara-pile-convertita-all-islam-resta-sorvegliata-speciale-potrebbe-partecipare-ad-attentati-1f81fd4e-d2ba-11e8-aa91-90c7da029bcf.shtml.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> The Regional Law 107/2015, Article 1 paragraph 7, states that one of the tasks and objectives of the school is the: "Developing skills in the field of active and democratic citizenship through the enhancement of intercultural education for peace, respect for differences, dialogue between cultures, support for the assumption of responsibility and solidarity [...]".

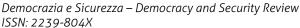


Osservatorio sociale

training and reforming pedagogies and training processes on the theme of ideology, violence, and participation. This means that continuous and compulsory training is essential for teachers in their educational and teaching methodologies. Each school, however, by virtue of the autonomy that characterises it, defines its own training activities together with the construction of networks with other schools in the region in order to share best practices, problems, and solutions. Some of the research projects funded in 2015 fall under this legal framework. Among them, is one called «Educational paths for differences in the perspective of contrasting all forms of violent extremism», advanced by the USR Lombardy, focused on training students with the aim of combating violent extremism, especially that of a religious nature, and based on the idea of encounter and dialogue as tools to avoid pedagogies aimed at minimising migrants' identities and the stories of their cultures.

The goal of the project was to offer advanced interpretative tools, enhanced management knowledge, and policies in order to organise mechanisms of general prevention; placing itself as an advanced reference to the phenomena of deviance; building social paths capable of bringing diverse backgrounds together and not only analysing and describing them in a formal way. It also aimed to build a strong territorial network between schools and local institutions, committed to strengthening the culture of difference and the prevention of terrorism. Through this approach, developed in parallel with the spread of alarm, for example terrorism of various origins, the need to find school managers and teachers with knowledge on the topic was identified. They must be able to develop educational programs within those provided by the competent ministry and be open to the concepts of respect, intercultural education and equal opportunities, as well as opposing all forms of bullying and cyberbullying. In this case, Pasta<sup>49</sup> writes interestingly on hate speech, forms of discrimination and even racist violence carried out and disseminated through the Network or Web 2.0. It is essential, he stresses, to get the message across especially to young peo-

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> S. PASTA, Razzismi 2.0. Analisi socioeducativa dell'odio online, Scholé-Morcelliana, Brescia 2018.





Osservatorio sociale

ple that the web is real and, almost always, public and deriving from the continuous and definitive inter-connection of many human beings. One recalls the effective expression of Floridi, also valid for hate-speech, in which he states the online is "onlife" Pasta's second consideration is on the assumption that the extreme paths of radicalisation, also through the web, must be interpreted according to a scale of behaviours and thresholds that indicate a process to growth of the same according to a sort of "pyramid of hatred". For this end, Pasta considers it essential to affirm new standards of authority and selection of sources, images, and messages and the trivialisation of content, together with other fundamental variables. That's why, the Italian Ministry of Education and Research (MIUR) has integrated the 2018 Digital Civic Education Curriculum with the National Digital School Plan and in this way, it can help prevent violent extremism.

3.4. State of the art school training implemented through the national project: reasons and statistics

In Samuel's chapter «At the crossroads: Rethinking the role of education in preventing and countering violent extremism»<sup>51</sup>, he argues that: «The best defence against extremism ideologies taking over institutions of learning is to develop an education system that will prepare and equip the students to debate and defeat extremist thoughts». Finally, Samuel underlines that: «the government and authorities are beginning to recognize this vulnerability in education institutes and are attempting to push the holes and prevent such institutions from becoming the breeding grounds of

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> J. D'ALESSANDRO, *Luciano Floridi: "Vi spiego l'era Onlife, dove reale e virtuale si (con)fondono"*, in *Repubblica.it*, 29 settembre 2019, <a href="https://www.repubblica.it/dossier/tecnologia/onlife/2019/09/29/news/repubblica onlife luciano floridi-237286128/">https://www.repubblica.it/dossier/tecnologia/onlife/2019/09/29/news/repubblica onlife luciano floridi-237286128/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> T.K. SAMUEL, At the crossroads: Rethinking the role of education in preventing and countering violent extremism, in A.P. SCHMID (ed.), Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness, ICCT Press, The Hague 2020, p. 174.



Osservatorio sociale

violent extremism»<sup>52</sup> In 2015, the relationship between the Regional Education Office for Lombardy (USR), local institutions and schools, enabled the creation of a technical-scientific panel, which was composed of university experts (in particular Islamologists, pedagogists, sociologists, experts in immigration and child protection), some parents and qualified bodies and was brought together with the USR staff by the Region of Lombardy. This was in line with the aims of the Lombardy Region project, tasked with the development of an advanced and methodologically refined monitoring of the radicalisation processes already underway and a path aimed at supporting the intercultural programs of the schools concerned<sup>53</sup>. This monitoring began in 2016 and covered the Lombardy provinces of Bergamo, Brescia, Como, Cremona, and Milan. Its aim was to understand and analyse needs and also develop operational initiatives capable of specifically targeting personalities oriented towards radicalisation.

The monitoring was developed on a statistical sample of 444 1<sup>st</sup> grade high schools and 171 2<sup>nd</sup> grade high schools including a student population of approximately 198,400 1<sup>st</sup> grade students and 177,200 2<sup>nd</sup> grade students. To support the work of the *Scientific and Technical Committee*, studies were carried out on the subjects involved in the initiatives already launched or to be launched. In order to build active and participatory school environments in this sense, it is important to note that 99% of the 1st grade and 97% of the 2nd grade high schools stated that they had already undertaken initiatives consistent with the current program. The typology of these actions for both high school levels envisaged a prevalence of projects/initiatives that exceeded 50% followed by the organisation of curricular modules with extra-curricular courses. With respect to the distribution of those involved for both orders of education, both have mostly involved students. In the latter case, 23% for the 1<sup>st</sup> grade and 14% for the 2<sup>nd</sup> grade. Regarding the involvement of teachers from outside the

<sup>52</sup> Ihid.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> D. CAMPANELLI, S. CHINELLI, C. CASAVOLA, Educare alle differenze nell'ottica del contrasto a ogni forma di estremismo violento nella scuola di oggi, <a href="https://usr.istruzionelombardia.gov.it/wp-content/uploads/2017/01/ArticoloEducarealleDifferenze.pdf">https://usr.istruzionelombardia.gov.it/wp-content/uploads/2017/01/ArticoloEducarealleDifferenze.pdf</a>.



Osservatorio sociale

schools, the presence of stakeholders such as associations, institutions, and professionals in the sector, the percentage was 93% in 1<sup>st</sup> grade schools and 91% in 2<sup>nd</sup> grade schools. Violent extremism according to the responsibility for the prevention and management of behaviours in violation of cultural differences were attributed primarily to the school manager (6%) and subsequently to teaching staff, parents, external experts, administrative staff and lastly just 5% to law enforcement officials.

In light of these data, some reflections are possible regarding the elaboration of favourable conditions for intercultural relations within schools which are mainly attributed to the elaboration of active citizenship and education for legality. As far as the type of interventions is concerned, in 2<sup>nd</sup> grade high schools, extra-curricular education prevails, while in the first grade 41% of schools claim to have previously inserted curricular activities related to the issues of law and prevention of radicalisation. Particularly important is the involvement of external experts in a percentage that is above 90%, thus including professionalism, skills, and advanced and innovative training experiences, even at an educational level.

Moreover, the distinction and analysis between the initiatives that have ensured the achievement of a positive result and those that failed with the objectives of the project have resulted in the elaboration of more advanced and coherent planning. In this respect, among the initiatives that have been most appreciated, the *Psychological Counters* and the *education to critical thinking* in paths that, in the first case, are *typically individualised* and in the *second instead collective*. Finally, as a last consideration, schools recognise the strategic and primary task to the relevant school leaders and teachers in identifying the cases in which to pay attention and in the elaboration of related project responses.

The next step was the design of a course for "system figures" for the school year 2016-2017 that involved 30 teachers and 10 leaders from the secondary schools of 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup> grade in the five provinces concerned, whose task was to develop courses and operational teaching activities. The course focused on strategic thematic areas starting from the preventive management of radicalisation, identifying and managing adolescent conflict, the construction of educational paths to differences and hate crime, to the role of online communication. Two



Osservatorio sociale

separate training courses were organised. The first took place between April 2018 and May 2018 and involved 33 school managers and teachers from Lombardy belonging to the provinces not yet involved. The second course, organised between April 2018 and June 2018, involved 20 teachers and managers already qualified with the aim of strengthening their planning and organisational skills with reference to prevention and direct intervention in the educational paths linked to the participating students. The *Scientific and Technical Committee* allowed the elaboration of an analytical document with a view to comparing all forms of violent extremism, which has finally inspired the subsequent lines of elaboration of the Lombardy USR.

From the beginning, therefore, the connection of the project between the various stakeholders (institutions, schools, student bodies, law enforcement, etc) as one of its main characteristics and a methodological approach based on advanced didactic reception, collective and participatory elaboration, listening and qualified training was evident. The Region of Lombardy, in the framework of its Law No. 24 of 6 November 2017 (\*Regional aid and assistance for victims of terrorism\*)<sup>54</sup>, also promoted two Conventions with the aim of supporting the USR's education to different projects with a view to combatting all forms of violent extremism in order to disseminate its contents and consolidate its governance. In 2017, the first agreement identified five schools in the provinces of Bergamo, Brescia, Lecco, Milan, and Sondrio with the aim of training teachers and managers in the territories of reference. The aim was to consolidate regional governance based on educational experimentation, pedagogies of listening, and virtuous paradigms identified in training courses already developed<sup>55</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/Giunta/SeduteGiunta/DettaglioSeduta/SeduteGiunta/20180521-seduta-009.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> The first results of this commitment were made public in November 2018 through a regional seminar, which was able to broaden the related reflections and awareness within some school centres and in collaboration with the University of Milan, involving students, teachers, and trainers from the third sector.



Osservatorio sociale

3.5. Entering the municipality of Milan: an in-depth analysis on educational projects against violent extremism

Having to make up for the lack of a law on P/CVE, the attention that emerged from the school environment, the third sector, thanks above all to the support of European projects, has meant that some phenomena, especially in complex cities like Milan, could be explored through projects that help young people, particularly in preventing hatred and the use of violence. The involvement of local authorities, schools, further and higher education institutions, law enforcement, academics, and community leaders was vital.

The choice of the following projects is justified because of their quality and also because the people interviewed participated in them and/or were even initiators and coordinators. Therefore, seeking their opinion on the motivations, methodologies, and implementation was very important for the research. Furthermore, through their experience in the field, feedback was obtained on opportunities, strengths and weaknesses as they themselves clearly understood the Milanese context and its characteristics. The projects themselves were studied first through online, institutional and academic sources and then through the selection of a sample to be interviewed in order to give as complete an analysis as possible. These are the projects analysed for the case studies: *Educating to differences with a view to opposing all forms of violent extremism, BULLOUT* and *EXTRemism EMEndation*.

• Educating to differences with a view to opposing all forms of violent extremism The training project entitled Educating to differences with a view to opposing all forms of violent extremism was aimed at school managers and teachers serving in lower secondary schools in Milan and neighbouring provinces. The course, carried out in the school complex IIS "Oriani-Mazzini" covered the following

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> The course was organised from October 2018 consisting of 5 meetings of 3 hours to Wednesday, 11 November. For more details: <a href="https://www.orianimazzini.edu.it/index.php/educarealledifferenze">https://www.orianimazzini.edu.it/index.php/educarealledifferenze</a>.



Osservatorio sociale

topics: 1) The school as a context of education for dialogue and prevention of extremism; 2) (Cyber) bullying and extremism on the web; 3) Youth gangs and education for differences and the prevention of gender-based violence; 4) Education for religious differences and the prevention of extremism; 5) The resources of the territory available to schools.

As said by the leading manager of the "Oriani-Mazzini" school during the implementation of training: "With this project, we tried to cancel, even physically, the other, who in these differences is the bearer of the two forms of extremism, the jihadist and the political one, allowed to work on two paths of action. The first intervention is when the subjects have already been involved, with the early identification of the danger and relative signalling, while the second is the activation of recovery and deradicalisation paths" <sup>57</sup>.

The inter-institutional elaboration and socialisation of the analysed and matured experiences allowed the signing, in 2019, of a second convention. This derives from a regional tender that has allowed the creation of a polo school also in the provinces of Como, Cremona, Lodi, Mantua, Monza and Brianza, Pavia, and Varese. The selection was made through the development of educational projects relating to a training course for teachers and managers concerning the prevalent categories of violent extremism, the factors that favour extremist radicalisation in young people, preventive interventions, methodologies, management of conflicts, and analysis of internet communication. The selection of the institutes took place in July 2019 and allowed in November of the same year the comparison of related works and documents and, at the same time, the adoption of specific intervention plans deriving from guidelines drawn-up by the technical-scientific panel of the Lombardy USR of 2018. The listening, processing, educational, and social intervention activities in the eleven polo schools continued in 2020, involving students and institutions not included until then, through online seminar activities. 2021 was committed, albeit with the consequences produced by a pandemic that had a huge impact on the entire

 $<sup>^{57}\ \</sup>underline{\text{https://www.orianimazzini.edu.it/index.php/educarealledifferenze/category/104-educazione-alle-differenze.}$ 



Osservatorio sociale

social and institutional body of the Region, to the dissemination in the Lombardy territory, through seminars and online conferences of the results achieved up to then through the work carried out in the previous few years. It is important to highlight that the development of an inclusive school environment derives, first and foremost, as also stated by the current school director of the IIS "Oriani-Mazzini" Institute in Milan, from the satisfaction of some basic needs for the teaching staff<sup>58</sup>.

What emerges from interviews are: 1) The need for information and training experts in relation to the needs of students; 2) The need for external bodies and associations that are able to stimulate student curiosity regarding the educational and pedagogical prerogatives of the Institute; 3) The development of a continuous relational exchange between the various teachers capable of utilising virtuous methodologies, experiences, approaches and a common interpretation of the main issues that have emerged; 4) The need to suspend the use of the internet for teaching hours due to its excessive use as this lowers the attention thresholds in students and slows the formation of their critical thinking. As was mentioned in one interview: «the latter seeks to develop or encourage it by encouraging the participation of students in favour of research and theatre projects, the sharing of ideas and opinions, active listening, the elaboration of text and language analysis, and finally the identification and processing of hate speech»<sup>59</sup>.

#### • BULLOUT

In line with the previous plan<sup>60</sup>, the Lombardy Region, in implementation of the Regional Law 1/2017 «Discipline of regional interventions in the field of

<sup>58</sup> https://www.orianimazzini.edu.it/index.php/educarealledifferenze.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Online interview April 2021

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Starting from the autumn of 2015, an organizational model was strengthened with the aim of encouraging the training of teachers in Lombardy, of awareness-raising initiatives aimed at the school community, in particular parents, and the consolidation of competent intervention procedures. For this reason, a referent teacher at regional level was identified in coordination with a referent teacher for each UU.SS.TT as well as with the Postal and Communications Police, the Lombardy Co.re.com,



Osservatorio sociale

prevention and opposition to the phenomenon of bullying and cyberbullying», promoted the line of intervention called BULLOUT<sup>61</sup> with the general purpose of supporting projects for the prevention of and opposition to bullying and cyberbullying. This gave the Lombardy Region and Regional School Office the opportunity to sign an agreement on 25 September 2018 based on the scheme approved with DGR No. 539 of 17 September 2018<sup>62</sup>. The relationship between bullying, cyberbullying, and radicalisation is by no means irrelevant, as one might think without an in-depth analysis of the phenomenon. The various forms of persecution carried out through, for example, the internet and social media, among which undoubtedly bullying and cyberbullying occur, can be expressions of a personal path that lends itself to radicalisation and that can be expressed in some of its phases through persecutory behaviours. Some factors like action and language, behaviours adopted for example by a subject that tends or is moving towards radicalisation are clearly manifested against those who most clearly represent the ideological object of their ideological elaboration. For this reason, any manifestation, especially within the school, of behaviours, languages or attitudes of this nature, must be understood and developed as a pedagogical intervention of advanced critical elaboration.

The specific purpose of the *BULLOUT* project is to promote the implementation of projects aimed at some specific objectives, including the realisation of awareness, information, and training programs, including information technology, for minors and their families. Likewise, the aim is to create support programs for minors who are victims of bullying and cyberbullying, including through the intervention of competent external professionals, including local associations and institutions. Another objective is to promote recovery programs aimed at perpetrators of bullying and cyberbullying, even in this case

the Universities and associations competent in the matter. All of this is with the aim of guaranteeing capillary actions throughout the region and the identification of particularly effective training models.

<sup>61</sup> https://www.cvberbullismolombardia.it/pag/bullout/28/.

 $<sup>^{62} \, \</sup>underline{\text{https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioBando/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/sistema-sociale-regionale/bullout/bullout/}.$ 



Osservatorio sociale

through the intervention of professional figures, also with the aim of avoiding the criminalisation and possible social discrimination of the minor guilty of bullying or cyberbullying.

The expert involved, a sociologist from the Università Cattolica of Milan, who has long been committed to the prevention of radicalisation, in the context of the *BULLOUT* project, of which she has been responsible for the methodological aspects, states:

It made it possible to produce a participatory model of group work that made it possible to create, for example, a radio and a comic with the aim of telling the theme of bullying and cyberbullying. The project had a methodological line through a questionnaire disseminated in schools in order to verify if there had been bullying. Following the results, we moved on to working with experts on some issues such as the peer group, the inclusion and recognition of those who have bullying attitudes, intervening in cases of established bullying, working on self-awareness and finally reflecting on co-construction with reality and with others.

On the other hand, with respect to the strengths of the project, the expert again notes that: «in the participation of multiple stakeholders, not at all obvious», while the impact that the pandemic has determined on it was significant. In this regard, she once again declares that: «it has influenced the dynamics of training in schools and what saddens is the ever-clearer awareness of the isolation of the peripheries» <sup>63</sup>.

#### • EXTRemism EMEndation

It is work on these awareness-raising issues and was subsequently proposed in an Erasmus plus project, funded by the European Union entitled: *EXTRemism EMEndation*<sup>64</sup>. This research project aims to promote the active participation of young people in the P/CVE and radicalism issues and to find ways to combat them, through youth work and non-formal education. The *Young Ef-*

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> The telephone interview took place on 20 April 2021.

<sup>64</sup> https://www.goinpro.org/en/blog/2019/03/20/extremism-emendation-training-course-in-italy/.



Osservatorio sociale

fect Association of Magenta and the Circolo Acli of Abbiategrasso, together with seven other international partners, believe it is very important to bring together young active people, youth workers, and activists from the different countries involved, to discuss issues such as extremist phenomena that today threaten security and peace in Europe.

The main objective of this project is to address radicalisation in young people through education in order to understand the phenomenon, the strategies and methods of prevention to be used. At the same time, it promotes cooperation between key actors, such as schools and public bodies. The activity involved 28 youth workers, representatives of the partner associations of the countries involved (in addition to the Young Effect Association, project leader and those based in Magenta, organizations from France, Spain, Turkey, Poland, Croatia, Bulgaria and Romania were also involved) and was hosted from 1 to 9 December, 2018.

One of the promoters of this research project, who is a training coach that followed all phases, in particular the public events, was interviewed.

He declared that he was: «positively surprised about the participation of a specific political party (Lega) of the municipality and on the other hand, negatively surprised about the absence of the other political actor, despite being invited (for example Partito Democratico)»<sup>65</sup>.

Clearly, it was important to involve all the political parties and actors in public life such as the policy makers and other associations present in the same district. Only with the efforts of political, social, and educational systems, can we work together in respecting all cultures and, as Dewey and Lichtner argue<sup>66</sup>, it is necessary to work on a democratic habitus, in collaboration with a school that teaches the difference between fundamentalism and democracy, that develops educational actions aimed at managing social and identity conflicts.

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> The telephone interview took place on 13 April 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> J. DEWEY, M. LICHTNER, Educare per la democrazia, in «Scuola Democratica», 2010, pp. 1-23.



Osservatorio sociale

#### 4. Discussion

According to the in-depth analysis of the missing P/CVE policies implemented in Italy, some considerations can be made. First, Italy should push for the implementation of P/CVE policies in particular within areas and cities that have many critical issues related to the phenomenon of immigrants, such as Lombardy, and in particular the large municipality of Milan considering that other Italian cities, apart from Milan, have meanwhile worked on this issue in response to the phenomena of degradation and violence, such as Turin<sup>67</sup>.

The incentive, also in this example, was the support of European projects and the police force. Second, it should be emphasised that in Italy authorities have developed educational policies involving all the actors that participate in the education of children and youngsters as well as minors.

In conclusion, we can summarise that, as regards the case, studies of the projects carried out by the Lombardy Region have shown some unique characteristics that have allowed their development consistent with the reasons for their elaborations and also useful for the achievement of some of the planned aims, such as, cooperation with various territorial stakeholders that has enabled the sharing of experiences and knowledge that have aroused the interest and participation of students. We highlight the strengths and weaknesses of the projects analysed in order to offer an important contribution for future research on the topic and to contribute to the formulation and implementation of effective policies to prevent radicalisation both locally and nationally. The strengths are as follows:

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Some Italian cities have worked in response to phenomena of degradation and violence, such as Turin which in 2020 established a City Council's Table against Violent Extremism to prevent intolerance, xenophobia, and racism: <a href="http://www.comune.torino.it/cittagora/wp-content/uploads/2020/07/Linee-guida-istituzione-tavolo.pdf">http://www.comune.torino.it/cittagora/wp-content/uploads/2020/07/Linee-guida-istituzione-tavolo.pdf</a>



Osservatorio sociale

- 1. The stakeholders and their participation made it possible to represent at least some of the interests in the field, correctly illustrating the overall picture of the phenomenon and the subjects involved as mentioned by the experts of the BULLOUT and EXTRemism EMEndation projects. In this case, as evidenced in the interview regarding the BULLOUT project with the professor involved: «a strong point was the involvement of several stakeholders, which is not always taken for granted; and second, to have developed through the administration of questionnaires a more collaborative relationship between the university, the Lombardy Region and the schools involved».
- 2. Moreover, another aspect of fundamental importance is the expression of a strategic collaboration of public bodies with private subjects, which is represented through participation in the educational paths provided with relative methodologies and pedagogies of experts on the main issues. Regarding the opinion of the interviewee on the EXTRemism EMEndation project she mentioned that: «one of the strengths of the project was that it brought together different actors working on these issues from different angles, which led to a really important cultural and skills enrichment [...]. In fact, the European youngsters who participated in this experience particularly enjoyed their experience in the Milanese neighbourhood. Once back in their home countries, some of the boys became mentors in the educational field»<sup>68</sup>.
- 3. The projects also made it possible to develop an active network of inputs and outputs broader than the class group and to animate the reflections and considerations made during the periods of school training in order to generate a continuous exchange between all participants. In this case, it is important to remember what was stated by the head teacher of the "Oriani-Mazzini" Institute in Milan regarding the results achieved by the communities of best practices, that these results emerged from the bottom up through the students. In the future, those projects will certainly be popular.

<sup>68</sup> Interview, 20 April 2021.



Osservatorio sociale

Alongside the virtuous aspects identified, there are some critical issues that were mentioned by the interviewees:

- 1. First, the problem of economic funds that have been limited due to short-term projects. A substantially limited timescale did not allow for long-term cultural investment and consequently produced high perishability of the educational objectives assumed. This statement was supported by the entire target group, e.g. one of the representatives of the third sector stated: «there is a lack of support, both economically and in terms of cooperation between partners, we try to get by using economic resources, which are few to deal with such a complex issue, [...] more should be invested in prevention».
- 2. As detailed in the interview with one of the head teachers regarding the difference between the regional and national level, she mentioned that: «in relation to the theme of integration values, there could be an expansion of the themes present in the civic education module, this according to new school regulations and this method would devalue the importance of the training developed through the project: Educating to differences with a view to opposing all forms of violent extremism» <sup>69</sup>.
- 3. The difficulties manifested in the systematisation of the core of the projects. The failure to develop a system has, in fact, made the projects unstable on a constitutive level, preventing them from consolidation in definitively structured practices and didactics. As detailed in the interview with one of the project leaders: «[...] in these years what is evident is the worrying manifestation of violent extremism, we are not talking about religious extremism but rather youth violence, gangs of young people, disruption of gender relations, and episodes of political motivation, especially from the right, not to mention episodes of bullying and cyber bullying»<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Interview, 21 April 2021

<sup>70</sup> Interview, 19 April 2021



Osservatorio sociale

Finally, we can affirm that as most of the interviews mentioned, the best practices and experiences gained, if they have produced immediate positive effects, have not been adequately promoted and disseminated. In this case, the partial sharing of best practices and methodologies also represents a limit for the territory and for the implementation of the same at the level of national institutions. For these reasons, it is important to promote projects that will gain funding, after careful and thorough evaluation, and so can be refinanced in order to provide continuity over time and thus, the generations involved can be supported and accompanied in the analysis and knowledge of complex phenomena, such as those analysed in this article.

## Conclusion

From the analysis of the policies to counter and prevent radicalisation and violent extremism implemented so far in Italy, the most relevant factor that emerges is the discrepancy between the stalemate and inaction at national level and the vitality, albeit limited, at local level. The sector most affected by P/CVE initiatives is the educational one, which is acknowledged as playing a central role in raising young people's awareness of these issues. The projects analysed demonstrate the growing attention and openness of the Italian education system towards the prevention of all kinds of violence, but they still face enormous organisational, economic and planning difficulties due to the lack of a more holistic and multi-stakeholder national plan.

Starting with the interesting results of the qualitative research on the Lombardy Region case study, and in particular, on the Municipality of Milan, we propose some policy recommendations in order to improve P/CVE policies in Italy.

 Foster collaboration between stakeholders, both between the public and private sectors and between the national and local levels. Increase the



Osservatorio sociale

sharing and exchange of competencies, methodologies and experiences in the pedagogical field.

- Increase resources: the projects implemented to date are few, limited in certain areas of the country and of short duration. There is a need to invest in order to extend these initiatives nationwide and guarantee their long-term sustainability.
- Increase the promotion and dissemination of best practices and experiences gained. The results of good projects must be rewarded, while continuity and visibility must be ensured.

Harmonising education systems at national and regional levels with respect to civic education, particularly with regard to issues concerning education for differences and countering all forms of violent extremism.



# Recensioni



Recensioni

# Luigi Ferrajoli, *Per una Costituzione* della Terra. L'umanità al bivio, Feltrinelli, Milano, 2022, pp. 197

Nella sua ultima opera Luigi Ferrajoli affronta i temi e le preoccupazioni principali del nostro secolo, le reali emergenze in un mondo globale, *strettamente* interconnesso, come la pandemia da Covid-19 ha dimostrato: le catastrofi ecologiche; le guerre nucleari; la produzione e detenzioni di armi; le lesioni delle libertà fondamentali e dei diritti sociali; lo sfruttamento illimitato del lavoro; le migrazioni di massa. Oggi siamo a uno snodo della storia, che non ha precedenti e potrebbe non avere riedizioni; dal 1945 abbiamo le armi della distruzione totale: basterebbe una piccola dosa perché ciò avvenga. Le armi, definite da Ferrajoli *beni illeciti* da bandire,



esistono già prima di essere impiegate; la fine del mondo potrebbe essere indotta anche da un banalissimo errore e nulla garantisce che troveremo sempre un eroico tenente colonello Petrov, che sceglierà di non premere il fatidico bottone; come nulla garantisce che, razionalmente, nessuno prenderà mai l'iniziativa di utilizzare per primo questi mezzi micidiali, vuoi per delirio di onnipotenza, per sindrome di accerchiamento, o in condizione di sconfitta.

L'intero lavoro, che approda alla proposta in cento articoli di una *Costituzione della Terra*, parte da una domanda: il dibattito scientifico e politico può continuare ad ignorare le massicce aggressioni ai diritti e ai beni fondamentali delle persone che, per un verso, sono in contrasto con tutte le nostre carte costituzionali ed internazionali; per altro, producono danni incomparabilmente maggiori di tutti i delitti perseguiti dal diritto penale, e mettono in pericolo,



Recensioni

ormai in tempi non più lunghi, il futuro dell'umanità? Si tratta della presa d'atto, amara e lucidissima, di come il diritto, nonostante molta enfasi, circa il suo ruolo nei rapporti umani, manifesti una voce debole, sommessa, inascoltata, nelle ore più crudeli della storia, come la guerra Russia-Ucraina sta dimostrando. Nonostante ciò, l'Autore auspica un processo di progressiva democratizzazione degli assetti planetari, il quale assegni rilievo paritetico alla dignità di ogni essere umano, al di là delle compagini statali (o consimili) di appartenenza. Sembrerebbe pura utopia. Ma, il configurarsi impellente dei rischi per l'umanità, connessi al reiterarsi dello spirito della guerra e della sopraffazione economica, è tale che appare necessario pensare a evoluzioni radicali circa il modo di intendere i criteri dell'interagire fra le persone e fra i popoli. A questo riguardo, l'affinamento dell'approccio teorico al tema della giustizia (tema trasversale rispetto ai singoli Stati e che esprime istanze universali) può rivestire una funzione di traino culturale rilevante, laddove abbia ad oggetto quelli che Ferrajoli definisce crimini di sistema.

Crimini non qualificabili in senso penalistico: aggressioni ai diritti delle persone, che il diritto punitivo non può fronteggiare, in quanto difettano sia di tutti i suoi principi garantistici (responsabilità personale, tipicità, determinatezza), sia di tutti gli elementi costitutivi. Sono quei crimini che hanno come vittime, interi popoli; come autori, non singoli individui, ma, interi sistemi politici ed economici; come effetti dannosi, eventi non singoli, determinati e circoscritti in un dato lembo di territorio; come azioni, complesse attività politiche ed economiche di una pluralità indeterminata ed indeterminabile di persone. Emblematico è il cambiamento climatico, imputabile persino allo stile di vita di ciascuno di noi. Per queste ragioni l'Autore propone una "autonomizzazione" di queste violazioni gravissime dei diritti umani dal diritto penale, per imputarle a responsabilità politiche: l'ostinazione di affrontarle con il diritto punitivo finisce da una parte, per banalizzarle, assegnando al diritto penale una funzione avanguardista che si sostanzia nella capacità di immaginare i possibili futuri pericoli, e predisporre formule per mettere a tacere le ansie poste dai rischi pervasivi che ci circondano; dall'altra, tollerarle, privarle anche di uno stigma negativo.



Recensioni

Ferrajoli, sottolinea i limiti del diritto penale e l'impossibilità dello strumento punitivo di arginare queste violazioni, interrogandosi su una possibile alternativa: le dinamiche del diritto penale hanno fornito, senza dubbio, supporto culturale nel corso della storia, ma oggi, sarebbe straordinario se proprio il diritto sapesse indicare, riflettendo su sé stesso, delle strade nuove.

Alla mente torna subito la comparazione con il diritto e la giustizia penale internazionale. I crimini internazionali hanno in comune con i crimini di sistema, la dismisura: per il numero di vittime, che sposta il disvalore del delitto dal corpo allo spirito. È la dignità della persona come tale che viene offesa: nei corpi martoriati delle vittime soffre l'intera umanità. La dismisura altera il quadro delle categorie concettuali del sistema penale. Ed anche il diritto penale internazionale non sfugge a questa difficoltà, mitigata dalla vocazione universale, in cui l'azione repressiva è coerente con l'universalità del valore della dignità umana. La dismisura del Male richiama anche il giudizio della storia, i cui rapporti con il diritto, non sono facili: il giudizio storico ha un carattere più esplicativo che assiologico; il giudizio del diritto ha carattere più assiologico che esplicativo. La memoria storica rinnova in interiore homine l'interrogativo delle radici antropologiche del Male, della sua umiltà legata alla fragilità dell'uomo, e colloca la dismisura nella sequenza dei fatti sociali. Il diritto penale ha l'arduo compito invece, di ricondurre a "razionalità" il Male: portare a misura l'enormità di quei crimini attraverso le forme di una giustizia nata da esigenze umane e perciò irrinunciabile. Il processo penale internazionale ha la preponderante funzione di accertare la verità e tanto basterebbe per consegnare alla storia una ricostruzione oggettiva degli eventi. A partire dal processo di Gerusalemme a carico di Eichmann ha preso piede la tesi dell'incommensurabilità giuridica e dell'intrattabilità giudiziaria del Male smisurato, impossibile da frazionare nelle condotte e nelle responsabilità dei singoli, in quanto tassello di una situazione storico-politica-culturale-sociale totalizzante. Non è superfluo sottolineare che i giudici non sono storici ai quali si chiede di interpretare vicende generali: la giustizia non è chiamata a "padroneggiare il passato", ha il compito di accertare le responsabilità dei singoli che hanno dato luogo al passato. La parcellizzazione del Male è l'unico modo per non generare incubi collettivi, ri-sentimenti di vendetta,



Recensioni

spirali di nuova violenza; serve a umanizzare il Male, renderlo riconoscibile come prodotto dell'uomo.

Se tutto questo è vero per i crimini internazionali, nei *crimini di sistema*, l'indeterminatezza dominante (legata alle vittime, agli autori, ai fatti, al territorio) rende impossibile anche quelle funzioni che il processo penale internazionale si è dato: ricondurre il Male all'uomo; accertare verità storiche.

Le proposte dell'Autore sono concrete, e si collocano sul solco già tracciato dalle carte internazionali e dall'Organizzazione delle Nazioni Unite: l'espansione del paradigma costituzionale, un costituzionalismo oltre lo Stato. Ferrajoli, sottolineando il nesso inscindibile tra pace, diritti e democrazia, ripropone (in un'ottica espansa, che ha come destinatario una società civile globale) la teoria del garantismo costituzionale. Sembra rileggere, con occhi nuovi (quelli della generazione del ventunesimo secolo) le pagine di Diritto e ragione e dei Principia iuris in cui l'Autore espone la sua teoria della democrazia strettamente legata al diritto: la democrazia non è solo procedura, ma sostanza fatta di diritti fondamentali e garanzie primarie, secondarie, positive e negative.

Ferrajoli va oltre i confini politici e giuridici dello Stato-nazione. Nella prima parte del *Progetto di Costituzione* riprende tutti quei diritti e libertà, che si sono separati dalla vicenda storica della modernità, l'hanno attraversata, trovando una legittimazione senza precedenti, un'*imbarazzante* auto-fondazione; che sarebbero in grado di proseguire il loro percorso senza riferimento al passato, caratterizzato da una parzialità sociale, raggiungendo quella universalità che prima poteva essere considerata un'imposizione ideologica, oggi, invece, patrimonio comune dell'intera umanità: la dignità della persona, l'uguaglianza, le libertà negative, il principio di legalità penale, il principio del giusto processo, l'umanità delle pene.

Nella seconda parte, le garanzie positive, le aspettative di prestazione, i diritti sociali. Il capitalismo ha una forza plasmatrice immensa che nessun sistema economico-sociale ha mai posseduto. Pur essendo nei fatti un sistema oligarchico, ha fatto suo il meccanismo democratico, coinvolgendo anche le parole eversive per eccellenza, come la libertà. È su tale terreno che si scontrano oggi le ideologie, sulla pietra di paragone dell'uguaglianza come scriveva Norberto Bobbio in Destra e sinistra. La sinistra assume l'uguaglianza come valore dominante e



Recensioni

costruisce le sue strategie politiche e giuridiche in funzione di essa, per renderla il più possibile effettiva e non astratta, attraverso i diritti sociali in una visione diaconale dello Stato a servizio della persona. La destra, liberista e populista, afferma invece, il liberismo come suo credo dominante, connesso al presentabile e alquanto attraente concetto di libertà, e non l'uguaglianza, che si riduce alla parità dei diritti, senza mai chiarire quali essi siano. Oggi questa dicotomia rimane veritiera nella filigrana, ma le forme di contrasto sociale riguardano la coppia esclusione/inclusione. Il populismo e il liberismo tendono a serbare la conquistata situazione di benessere e privilegio per i ceti e gruppi dominanti, per i Paesi. Ferrajoli presenta in opposizione, un paradigma antiliberista e antisovranista, di costituzionalizzazione del diritto privato, relativo al carattere pubblico dei diritti e globale delle garanzie, volto perlomeno a riequilibrare l'asimmetria riguardante lo scarto tra i molteplici diritti riconosciuti alle imprese a livello internazionale, e i pochi obblighi a cui le stesse sono sottoposte, specie in termini di rispetto dei diritti umani. Allo stesso tempo, si sofferma sul principio di sussidiarietà in forza del quale le istituzioni internazionali di garanzia primaria dovrebbero intervenire allorquando le istituzioni nazionali difettano, o sono inadeguate, come accade in molti Paesi poveri, come la distribuzione dei vaccini antiCovid-19 ha dimostrato con tutte le inefficienze dell'Organizzazione mondiale della sanità.

La Parte terza del Progetto è dedicata alle garanzie secondarie ossia la rigidità costituzionale e le garanzie di giustiziabilità in caso di violazione. Nell'articolato si propone di istituire una Corte internazionale per i crimini di sistema e una Corte costituzionale internazionale, da affiancare alla Corte penale internazionale e alla Corte di Giustizia (entrambe da riformare). La prima proposta è di particolare interesse. Come accade per i cd. tribunali d'opinione che emettono pronunce prive di valore giuridico vincolante, tali istituzioni si propongono di porre all'attenzione dell'opinione pubblica le violazioni dei diritti umani, e al contempo contribuiscono all'avanzamento del diritto internazionale l'approntamento di validi strumenti giuridici utili a chi (Stati, organizzazioni internazionali) vorranno contrastare simili fenomeni. La seconda, in un'ottica globale ripropone la felice e fortuna espressione della sfera del non decidibile: tutto ciò che nessuna maggioranza può decidere, e che nessuna maggioranza può non



Recensioni

decidere. Quella sfera di diritti *fondamentali* e *supremi* della persona, che sono inderogabili e che costituiscono la *rigidità* stessa della Costituzione. La rigidità, che non è una garanzia, ma tratto essenziale delle Costituzioni, senza la quale la materia costituzionale non si collocherebbe al vertice dell'ordinamento. Una rigidità che può essere garantita solo dal sindacato di costituzionalità, pronto ad accertare le violazioni, e censurare gli *atti invalidi* come le norme liberticide. La proposta è un controllo di costituzionalità di tutte le fonti, nazionali ed internazionali.

L'Autore sembra scivolare nell'utopia, ma la raffinatezza e la profondità della sua riflessione, ci permette di cogliere dei dati essenziali. Le criticità degli organismi internazionali sono frutto della perdurante sovranità degli Stati come criterio di organizzazione della comunità internazionale, e soprattutto la presenza di "sovranità più sovrane di altre": basti pensare alle difficoltà della Corte penale internazionale che sembrano riproporre il dualismo di Norimberga, la sindrome amico/nemico e vincitori/vinti. La riflessione allora si sposta sulla definizione di Costituzione, e di conseguenza di popolo e democrazia politica. Definizioni molto diverse a seconda che nei nostri "progetti di mondo" tendiamo a far convergere, o a far divergere, le differenze. La prima concezione, riferibile a Carl Schmitt, è la costituzione identitaria, formulata nella prima metà dell'900 e riproposta oggigiorno dai tanti populismi e sovranismi, che si unisce all'idea del popolo come macro-soggetto dotato di una volontà unitaria e della democrazia come onnipotenza delle maggioranze. Tale concezione ha come presupposto la coesione sociale e l'omogeneità culturale dei soggetti a cui è destinata, che a livello internazionale è ovviamente improponibile. Presupposto è l'esclusione, l'opposizione tra identità e volontà del demos, e tutti gli altri, i diversi, i dissenzienti, l'altro da qualificare come nemico (feind). Diversa, è la seconda concezione: la Costituzione intesa come sistema di limiti e vincoli rigidamente imposti a tutti i poteri, a garanzia del pluralismo politico e dei diritti fondamentali. È il patto di convivenza pacifica tra differenti e diseguali: un patto di non aggressione con cui si conviene la tutela e il rispetto delle differenze; un patto di mutuo soccorso con cui si stabilisce la riduzione delle diseguaglianze materiali ed economiche. Di conseguenza è opposto il fondamento della



Recensioni

democrazia: non l'omogeneità, l'idea del popolo come totalità politica e l'omologazione delle minoranze alla maggioranza, ma l'uguale valore associato a tutte le differenze. Diverso il principio costitutivo della politica: la solidarietà tra diversi, uguali perché riconosciuti tali in dignità e diritti.

Ferrajoli, guarda a questa seconda accezione di Costituzione, antinazionalista e antifascista. Necessaria. Come patto di convivenza e solidarietà tra differenti e diseguali. La *Costituzione della Terra* non serve a rappresentare una supposta omogeneità sociale o un'identità collettiva di un popolo, ma a garantire i diritti fondamentali delle persone.

In quest'opera Ferrajoli "smaschera" i malintesi fondamentali delle nostre società. Stati nazionali, *provinciali* e *patetici*, arroccati dietro una presunta identità, che dichiarano guerra alla diversità rafforzando a dismisura il diritto penale, tralasciando le reali emergenze criminali della postmodernità e segnando il definitivo passaggio dallo Stato sociale a quello securitario-penale; un diritto che non mira agli attori politici ed economici, che hanno causato la grande crisi postmoderna, ma alle sue vittime. Non più la lotta alle diseguaglianze, ma alle differenze, che cela disumanità e immoralità, che le stesse istituzioni ostentano: che cosa sono le politiche anti-immigrazione, se non la torsione del diritto penale che trasforma il migrante, invasore dei confini che minaccia la nostra identità nazionale, in un nemico da respingere? una "non-persona", privata di tutti i diritti, come il *bannitus* medioevale, a cui negare persino il soccorso in mare.

È dinanzi ai "malintesi" e alle urgenze del nostro tempo che Ferrajoli in cento articoli propone l'*ethos*, la sedimentazione progressive delle conquiste della civiltà giuridica, minacciate sia dalle politiche sovraniste, sia dal liberismo che sgretola i diritti sociali e ripropone nuove forme di schiavitù delocalizzate presso mondi lontani dal nostro. Una *Carta* dotata di tutte le garanzie del paradigma costituzionale novecentesco, accolte nelle carte nazionali ed internazionali, ma che a livello globale scivolano nel cortocircuito della sovranità dei singoli Stati e, quindi, nel dualismo amico-nemico. *Garanzie* che necessitano di una maggiore *rigidità* assicurata da istituzioni internazionali di controllo e di sussidiarietà, affrancate dagli Stati, slegate dal "potere" della cittadinanza che è l'accidente di nascita.



Recensioni

Pier Paolo Portinaro ne Autocrazia della ragione, liberismo dei diritti, democrazia dei garanti (Edizioni universitarie LED, 2011) nell'approfondire il programma normativo di Luigi Ferrajoli lo contrappone a Norberto Bobbio, che definisce il "teorico delle promesse non mantenute dalla democrazia"; Ferrajoli è "il teorico dell'obbligatorietà del mantenimento di quelle promesse". Le promesse non mantenute sono la violazione del diritto, della sostanza della democrazia, i profili di illegittimità del potere. Le promesse sono le garanzie, che in quest'opera l'Autore traspone in un ordine superiore, internazionale; proposte da una diversa angolazione: un altrimenti rispetto al diritto, al penale in particolare. Le sue proposte, come la garanzia dei beni vitali e la protezione dai beni micidiali, infatti, rilevato il *limite* del diritto penale e guardano ad altro; rilevato il *limite* del processo penale internazionale guardano altrove, a forme diverse di giustizia. Un altrimenti da individuare nella formula espansa del paradigma costituzionale e del garantismo di carattere globale, che hanno già dimostrato la loro fortuna all'indomani delle atrocità del secondo conflitto mondiale sul solco del progetto kantiano dello Stato di popoli.

Gianluca Ruggiero

(Dottorando di ricerca in Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" – Dipartimento Jonico)

#### **EDITORIALE**

Carlo Focarelli La guerra continua

Lorenzo Federico Pace Perché la guerra, ora e in Ucraina. In altri termini: che cos'è l'Unione Europea e "a cosa serve"

## SAGGI

Simone Benvenuti Autocrazia, Ortodossia, Nazionalità. Le radici imperiali della Costituzione di Putin

Luca Dell'Atti (Im)politica della guerra legittima. Considerazioni costituzionali a partire dal sostegno armato del Governo italiano all'Ucraina

*Omar Caramaschi*Dall'ordine pubblico alla sicurezza: una prospettiva di teoria costituzionale

#### **OSSERVATORI**

Francesco Antonelli, Pina Sodano, Valeria Rosato Municipalities at work. Contrasting Radicalisation at local level: the case of Milan

## **RECENSIONI**

Gianluca Ruggiero Luigi Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022

