



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

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

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





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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

¹¹ Va segnalata, in questo senso, l'affermazione dell'autore in base alla quale la Rete potrà essere (di nuovo o davvero) una nuova forma di espressione sociale di massa in grado di ampliare gli strumenti di sviluppo dell'umanità se (e soltanto se/quando) «il diritto recupera, intervenendo come regola posta dal potere pubblico o come norma auto-prodotta dalle dinamiche dei rapporti tra privati, uno spazio di certezza nell'agire digitale». Certezza del diritto, dunque; o, se si preferisce, sicurezza del diritto.



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

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

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



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

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

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

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



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

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

Gabriele Maestri

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