

Opinioni - Diritto penale  
Fornire riferimenti normativi

Fornire occhiello (argomento articolo)

# Un diritto fondamentale alla sicurezza?

di Nicolò Zanon \* Giudice costituzionale, ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Milano

---

The essay focuses on the right to security as individual right. Whereas security is usually considered as a collective and social need, the essay try to demonstrate that it's a personal and primary right, perfectly compliant with the Rule of Law

---

## La sicurezza come diritto individuale o come esigenza collettiva e i suoi (incerti) fondamenti costituzionali

Di un diritto della persona alla sicurezza, ovvero, più francamente, di un diritto *fondamentale* alla sicurezza, è oggi non del tutto usuale ragionare. Un tale diritto non va di moda nelle dominanti analisi giuridiche, filosofiche o di scienza politica. Non figura, di solito, nella comune dotazione del giurista post-positivista, pur cresciuto *comme il faut* a “pane e diritti”. Lo si potrà raramente reperire nel variopinto elenco dei diritti individuali, da riconoscere e tutelare attraverso le sorprendenti tecniche interpretative che riescono ormai a trasformare in pretese giuridicamente azionabili, precariamente ancorate ai testi delle Costituzioni o delle Carte dei diritti, i più diversi desideri dell’individuo occidentale potente e soddisfatto di sé.

Un soprassalto di attenzione, persino nella dottrina costituzionalistica, è stato bensì concesso al tema della sicurezza - però genericamente intesa come strategia di difesa sociale messa in atto dai pubblici poteri - all’indomani dell’epocale attentato del 2001 alle *Twin Towers*, e poi ancora, con tragica cadenza, in reazione alle varie stragi perpetrate in giro per l’Europa dal terrorismo islamico. Ma si è perlopiù trattato, appunto, di studi che hanno concentrato l’attenzione sul concetto di sicurezza come esigenza collettiva, con l’attenzione giustamente concentrata sui possibili abusi che, in nome di quella, avrebbero potuto scaricarsi, nei diversi ordinamenti, sull’ampiezza delle libertà individuali.

Così orientati, questi studi hanno finito, di converso, per sottolineare un’asserita mancanza di autonomia concettuale, nonché la debolezza teorica e normativo-testuale, di un vero e proprio diritto individuale alla sicurezza, del quale, del resto, la prima parte del nostro testo costituzionale tace. E tutto quel che si è solitamente concesso è che le esigenze di sicurezza possono rappresentare un limite all’esercizio di altre specifiche (ed esplicitamente tutelate) libertà individuali, rimarcandosi che, in ogni caso, non dovrà mai essere possibile che esigenze del genere incidano negativamente sulla dignità della persona, sul nucleo essenziale dei suoi diritti e sulla loro tutela giurisdizionale (ad esempio, T.F. Giupponi, *La sicurezza e le sue dimensioni costituzionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)). Oppure, si è sottolineato che la sicurezza, quale presupposto logico e pratico

---

\* Il contributo è stato sottoposto, in forma anonima, a procedura di revisione a doppio cieco (*double blind*).

per la garanzia degli altri diritti individuali, sarebbe semmai un “diritto alla sicurezza dei diritti”, e quindi (e comunque) non un diritto individuale ma un diritto della collettività (T. Fenucci, *Quanto spazio c'è per un diritto individuale alla sicurezza nell'ordinamento costituzionale italiano?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015).

Non è d'altronde secondario che una ricerca nelle banche dati, ad esempio in quella relativa alla giurisprudenza costituzionale, non restituisca, se sollecitata sul tema del rango *costituzionale o fondamentale* del bene sicurezza, se non scarsi risultati di rilievo. Beninteso, si devono escludere, da un lato, i numerosissimi riferimenti alla nota ripartizione di competenze tra legge statale e regionale, per cui solo alla prima sono riservati gli interventi in materia di “ordine pubblico e sicurezza”; e, dall'altro, gli altrettanto numerosi riferimenti alle esigenze di “difesa sociale”, o di “prevenzione generale”, che il legislatore *ordinario*, può, nella sua discrezionalità, perseguire prevedendo reati, pene, misure cautelari, incentivi alla collaborazione con la giustizia (oppure sanzioni per chi non collabora). Ma, appunto, non vi si troveranno risultati determinanti sul fondamento *costituzionale* del bene sicurezza: nessuno, anzi, sulla sicurezza come diritto fondamentale della persona, pochissimi sulla sicurezza pubblica come esigenza di rango costituzionale, da porre in bilanciamento con altri principi o diritti costituzionali.

Vengono semmai all'attenzione la nota sentenza n. 15 del 1982, in tema di prolungamento dei termini di carcerazione preventiva come strumento emergenziale di difesa dell'ordine democratico contro i reati commessi con finalità di terrorismo; sentenza in cui, peraltro, si sottolinea il carattere solo “costituzionalmente compatibile” (non già costituzionalmente fondato o richiesto) delle misure in oggetto, che vengono salvate in quanto emergenziali e temporanee. Oppure, più di recente, si può ricordare la sentenza n. 229 del 2018, ove si afferma che “il coordinamento informativo tra le diverse Forze di Polizia e all'interno di ciascuna di esse, la più razionale dislocazione del personale e delle risorse strumentali sul territorio, in quanto destinate a favorire l'opera di prevenzione e repressione dei reati, e quindi la garanzia della sicurezza pubblica, sono esigenze di rango costituzionale”: riconoscimento che, però, si colloca nel contesto di una pronuncia nella quale, in sede di conflitto tra poteri, si annulla, perché lesiva della dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria (art. 109 Cost.), una disposizione che consentiva alle forze di polizia di comunicare alla propria scala gerarchica le informative relative alle notizie di reato, indipendentemente dagli obblighi prescritti dal codice di procedura penale.

## **Lo scambio tra protezione e obbedienza alle radici dell'obbligazione politica**

Questa apparente assenza di fondamento costituzionale della sicurezza, soprattutto come diritto individuale, ha tratti sorprendenti. Vien da pensare che lo Stato di diritto, e particolarmente il contemporaneo Stato costituzionale di diritto, l'abbiano espunta dai propri orizzonti di senso e possano tranquillamente farne a meno, relegando semmai la relativa esigenza tra le immeritevoli istanze “securitarie” del populismo, politico o giuridico, che sfrutta e aizza le infondate paure dei consociati per minacciare le vere libertà individuali.

Eppure, un autore illustre come Josef Isensee ha dedicato una monografia al diritto fondamentale alla sicurezza e ai doveri di protezione che in proposito incombono anche e proprio sullo Stato liberale di diritto (ne è stata pubblicata una traduzione italiana, a cura di Tullio Fenucci, nel 2017).

Del resto, proprio in coloro che auspicano la massima espansione delle libertà non dovrebbe mancare la consapevolezza che l'aspirazione alla sicurezza, innanzitutto della propria vita e dei propri beni, si colloca alle origini della formazione dello Stato moderno, così come lo abbiamo conosciuto.

In Hobbes, lo Stato e la sua sovranità esistono in vista della sicurezza così intesa, e hanno in essa il proprio obbiettivo di senso e di valore (lo mette in evidenza O. Chessa, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano, 2002, 15 ss.). Nel Leviatano, sostiene Hobbes, è il bisogno di sicurezza contro l'aggressione degli “stranieri” e contro i reciproci torti a indurre gli individui a riunirsi in Stato e a sottomettersi al sovrano. C'è un legame profondo tra protezione e obbedienza: “Il fine dell'obbedienza è la protezione; e l'uomo è spinto dalla natura a prestare obbedienza a tutto ciò che la garantisce, si tratti della sua spada o della spada di un altro; e a sforzarsi di conservarlo” (*Leviatano*, a cura di T. Magri, Roma, 1998, IV ediz., 182).

Gli scienziati politici più avvertiti hanno sempre avuto consapevolezza di questo legame profondo, del suo essere alle radici della stessa obbligazione politica (nel senso in cui l'espressione è usata, in particolare, da Gianfranco Miglio): in tanto io riconosco legale e legittimo il potere (di un singolo o di un'assemblea) e vi presto obbedienza, in quanto e solo in quanto tale potere accordi protezione alla mia vita e ai miei beni.

Sarà poi John Locke, come noto, a incidere in profondità su questa visione, a dare ad esso un fondamento realmente liberale, contro il potere dispotico al centro della lettura hobbesiana.

## Tra obblighi pubblici di protezione della sicurezza e difesa legittima

Nell'opinione dissenziente del giudice polacco Krzysztof Wojtyczek alla nota, recente, sentenza della Corte EDU sull'ergastolo ostativo (sentenza 29 giugno 2019, Viola c. Italia, tutta giocata sull'inaccettabilità, alla luce della Convenzione, dell'inflizione di una pena "non comprimibile", *de iure e de facto*, ad un condannato per un reato di criminalità organizzata che non intenda collaborare con la giustizia), si osserva, con ampio ricorso ai precedenti, che l'art. 2 della Convenzione impone alle Alte Parti contraenti l'obbligo di adottare misure appropriate per proteggere la vita umana. Un obbligo che impone agli Stati, non solo di astenersi dal provocare la morte in modo volontario e illegale, ma, positivamente impone loro anche di adottare le misure necessarie alla protezione della vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione. Questo obbligo riguarda in particolare la protezione contro il crimine organizzato e implica il dovere primordiale di assicurare il diritto alla vita, ponendo in essere un quadro giuridico idoneo a dissuadere dal commettere delle violazioni contro la persona, che si basi su un meccanismo di prevenzione, repressione e sanzionatorio delle violazioni.

Né vi è sempre bisogno, in Corte EDU, di ricorrere all'opinione dissenziente, per affermare questo obbligo di protezione, cui si riconnette, evidentemente, l'esistenza di una pretesa, cioè di un vero diritto (fondamentale). Nella sentenza 2 marzo 2017, (ricorso n. 41237/14, causa Talpis c. Italia), la prima sezione della Corte di Strasburgo ha così riconosciuto che le autorità italiane non hanno adempiuto, per loro colpevole inerzia, all'obbligo di proteggere una donna dagli atti di violenza domestica perpetrati ai suoi danni da un marito più volte denunciato (e che finì per commettere, già denunciato, altresì omicidio di un figlio).

Ma si deve allora ammettere che la Convenzione (e la Corte EDU) proteggono il diritto fondamentale alla sicurezza più di quanto non facciano gli ordinamenti nazionali (e quello italiano in particolare)?

In effetti, non è del tutto chiaro il perché, nel discorso pubblico-divulgativo *mainstream*, ogni istanza relativa alla sicurezza individuale debba essere liquidata come meramente "securitaria" o demagogica, e perciò solo non degna di seria attenzione. Carlo Nordio (*La stagione dell'indulgenza e i suoi frutti avvelenati. Il cittadino tra sfiducia e paura*, Guerini e associati, 2019) ha il merito di aver messo in luce come anche l'insicurezza "percepita" (per quanto smentita da freddi dati statistici sul calo dei reati commessi) sia e resti un aspetto decisivo dello sguardo che, dal suo relativo punto di osservazione (relativo, certo, ma per lui decisivo!), ogni cittadino getta sulla qualità della vita collettiva.

È significativo, per le polemiche che lo hanno caratterizzato, il dibattito che ha preceduto e seguito l'approvazione della nuova legge sulla legittima difesa, cioè proprio dell'istituto che l'ordinamento appresta e circoscrive, a favore dei singoli, per i casi in cui gli obblighi di protezione di cui si è detto non possano tempestivamente essere adempiuti.

Non posso, né voglio, per ovvie ragioni, esprimermi sul punto. Mi limito a richiamare la lettera con la quale il Presidente della Repubblica ha accompagnato, il 26 aprile 2019, la promulgazione della relativa legge. In essa, sono richiamati i fondamenti costituzionali indispensabili dell'istituto, cioè l'esistenza di una condizione di necessità, e la portata obbiettiva del grave turbamento nel quale versò il soggetto (sul punto, D. Pulitanò, *Legittima difesa. Ragioni della necessità e necessità di ragionevolezza*, in *Dir. Pen. Cont.*, 5/2019, 205 ss.). Di là da ogni infondato slogan sulla difesa "sempre" legittima, ne emerge la equilibrata e saggia considerazione di un diritto alla difesa, che è legittima purché obiettivamente necessitata, e che in quanto tale è un vero e proprio diritto della persona, "di matrice individualistica e valenza liberale" (ancora D. Pulitanò, *op. cit.*, 211).

Un diritto, insomma, che non è affatto in contrasto con i fondamenti dello Stato costituzionale di diritto.