

Il diritto costituzionale alla sicurezza

di Tommaso Edoardo Frosini *

Con la costante minaccia di un terrorismo globale, a cui viene a mancare un qualsiasi centro di imputazione, lo stato e in particolare la costituzione acquista una nuova dimensione che pone in primo piano la nozione di sicurezza. Questa appare sempre più come un elemento coesistente alla qualità della vita delle persone, che viene rivendicato e apprezzato in sé, e non solo come condizione per poter fare altre cose o esercitare altri diritti. Ma esiste, e quindi si può rivendicare, un diritto costituzionale alla sicurezza?

E' noto come già Thomas Hobbes (nel *Leviatano* del 1651) fondasse la sua dottrina dello stato attraverso il valore intrinseco della sicurezza; anzi, questa avrebbe dovuto rappresentare, secondo il filosofo, l'obiettivo di senso e di valore dello Stato e della sua sovranità. E' il bisogno di sicurezza contro l'aggressione reciproca, che induce gli individui a riunirsi in Stato e a sottomettersi al sovrano. La sicurezza giuridica, allora, nasce dalla soggezione generalizzata alla legge, ovvero nel sapere a che cosa attenersi per superare il clima di timore e sfiducia reciproca nello svolgimento dei rapporti sociali. Dall'idea hobbesiana della sicurezza come fondamento del potere, ma anche per certi versi della legalità, ci si sposta alla concezione della sicurezza come diritto. E' nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 che troviamo, all'art. 2, il "diritto alla sicurezza" tra i diritti naturali e inalienabili dell'uomo, accanto alla libertà, alla proprietà, alla resistenza e all'oppressione. C'è l'eco del pensiero di Montesquieu, il quale nel *De l'esprit des lois* (libro XII, cap. 2) scriveva: "La libertà politica consiste nella sicurezza, o almeno nell'opinione che si ha della propria sicurezza. Questa sicurezza non è mai tanto minacciata come nelle accuse pubbliche o private. Dunque dalla bontà delle leggi penali dipende principalmente la libertà del cittadino".

Da qui il problema del rapporto, e vorrei dire della coabitazione fra libertà e sicurezza su cui tornerò più avanti. Adesso, però, mi preme mettere in evidenza subito un aspetto. Se storicamente l'espressione "diritto alla sicurezza" poteva essere ritenuta una figura semantica a carattere retorico, oggi mi sembra che goda di uno *status* giuridico in parte autonomo - come diritto a un'esistenza protetta, indispensabile al godimento di altri diritti di cui un soggetto è titolare - e in parte indiretto, nel senso che è complementare agli altri diritti, ovvero come istanza radicata nella nozione di benessere e di qualità della vita, collettiva e individuale. Pertanto, la sicurezza può qualificarsi come bene inscindibilmente legato alla vita, alla incolumità fisica, al benessere dell'uomo e alla qualità della sua esistenza, nonché alla dignità della persona. Da ciò ne deriva che la sua titolarità oltre che in capo allo Stato, nella forma di interesse a garantire una situazione di pace sociale, è riferibile a ciascun individuo come diritto a un'esistenza protetta, indispensabile al godimento degli altri diritti di cui è titolare in condizioni di sicurezza. Da un punto di vista testuale, poi, si rileva come il diritto alla sicurezza sia presente in quasi tutte le Costituzioni latinoamericane e in numerose Carte costituzionali europee: in Finlandia, in Portogallo, in Spagna, in Svizzera, laddove il diritto alla sicurezza è sempre associato alla libertà ("Tutti hanno diritto alla libertà e alla sicurezza"): perché l'uno è costituzionalmente ritenuto uno sviluppo dell'altro. La sicurezza, allora, non è affidata a un potere assoluto ma diviene diritto del cittadino, e compare in un contesto nel quale viene confrontata con altri valori, che definiscono così le condizioni e i limiti entro i quali la sicurezza può essere realizzata. In tal modo, la sicurezza più che essere un fine in sé, diventa uno strumento per accrescere la libertà.

C'è un bisogno di sicurezza che si impone nella società odierna, che è sempre più una società del rischio: e la sicurezza si impone sia come attività statale per tutelare il cittadino da rischi e pericoli sociali, sia come diritto fondamentale, quale condizione "per l'esercizio delle libertà e per la riduzione delle disuguaglianze", come afferma la legge francese sulla sicurezza quotidiana del 15 novembre 2001. La sicurezza, quindi, diviene un valore che assurge al rango di diritto della persona, nonché come situazione ambientale che caratterizza lo stato dell'intera comunità in cui la persona si esprime. Allora, l'intenzione del legislatore si deve rivolgere perciò direttamente ad assicurare i beni giuridici minacciati e messi in pericolo; in tal senso lo stato di diritto, che garantisce la certezza del diritto, viene a essere ampliato dallo stato di prevenzione, che deve direttamente tutelare i beni giuridici. Sicurezza, allora, significa non solo la coscienza della libertà garantita all'individuo ma l'affermazione di un'attività statale per tutelare il cittadino da rischi e pericoli sociali causati dal crimine. Certo, come scrive Carl Friedrich, "la sicurezza non è l'antitesi assoluta del rischio, ma può essere realizzata solo correndo dei rischi".

E allora, cosa fare? Quali strumenti operativi mettere in atto per garantire il diritto alla sicurezza? Senza arrivare agli eccessi dello *Usa Patriot Act* - che prevede, tra l'altro, un sistematico controllo dei movimenti *on-line*, e quindi

conversazioni telefoniche, messaggi *e-mail*, navigazioni sul *web*, cartelle cliniche, senza la preventiva richiesta di autorizzazione all'autorità giudiziaria - è chiaro però alcuni provvedimenti legislativi andavano assunti anche in Italia. Si apprezza lo sforzo legislativo, che ha prodotto il decreto legge (poi convertito: legge n. 155 del 31 luglio 2005), con il quale è stato messo a punto un pacchetto di norme riguardanti: una procedura più agile e mirata per le espulsioni di coloro che sono sospettati di agevolare cellule terroristiche; la salvaguardia, per un periodo determinato, dei dati essenziali relativi al tracciamento delle comunicazioni telefoniche e telematiche ai fini della prevenzione del terrorismo; nuove fattispecie delittuose che incriminano non solo le attività di addestramento per l'acquisizione delle c.d. "tecniche del terrore", ma anche quelle di arruolamento di persone da avviare alla perpetrazione di azioni terroristiche. E sarebbe stato opportuno se si fosse prevista l'organizzazione di un servizio specialistico di investigazione giudiziaria sul terrorismo e la criminalità internazionale.

Certo, in tal modo ci potrebbe essere una torsione verso il controllo diffuso e capillare, la sorveglianza in luogo della libertà, nella quale il bilanciamento democratico tra sicurezza e libertà potrebbe rischiare di entrare in crisi, proprio perché avrebbe difficoltà a bilanciarsi come dovrebbe. Sarebbe però riduttivo pensare a questi provvedimenti come speciali, o addirittura emergenziali. La ricerca dell'equilibrio tra sicurezza e libertà discende anche dalla consapevolezza che il fondamento del valore sicurezza riposa sull'esigenza di salvaguardare i diritti fondamentali: tra i due termini a confronto - sicurezza e altri diritti - si delinea un forte legame derivante dall'essere il primo strumento di protezione e non di oppressione della libertà. Ne consegue che eventuali interventi limitativi dei diritti inviolabili, anche in nome del principio-valore della sicurezza, trovano giustificazione fino a quando sono diretti alla loro conservazione e ordinata realizzazione, secondo quella giusta misura che è richiesta dal principio di proporzionalità degli strumenti adottati rispetto al fine che si intende perseguire. Quindi ogni limitazione potrà essere ammessa solo se strettamente necessaria e ragionevole, e potrà protrarsi solo per il tempo utile a soddisfare l'esigenza che ne ha richiesto l'adozione, dovendo ogni restrizione venir meno non appena il proposito sarà raggiunto.

La sicurezza, come diritto della persona, deve quindi procedere insieme con le libertà dell'individuo ed essere così concepita come un obiettivo cui deve tendere l'azione dello stato e degli altri poteri pubblici, sempre nel pieno rispetto del nucleo essenziale degli altri diritti garantiti dalla Costituzione. La sicurezza non deve divenire strumento atto a legittimare interventi senza limiti dei pubblici poteri, che possano giungere a comprimere oltre la ragionevole e giustificata necessità l'esercizio dei diritti fondamentali. E comunque, c'è sempre una Corte in grado di frenare gli eccessi. Come insegnano le sentenze della Corte Suprema U.S. sul caso Guantanamo, dove viene affermato che nei momenti di emergenza quando la sicurezza individuale e collettiva è minacciata, gli strumenti di garanzia devono rimanere saldi. E questo per evitare che la stessa emergenza non diventi altro che un espediente per aggirare altri, diversi, ma non meno importanti pilastri a difesa della sicurezza e della libertà e chi si propone di sconfiggere il terrorismo non possa terrorizzare a propria volta per il suo potere incontrollato. Come ha scritto il giudice Stevens: "Non si possono usare le armi dei tiranni neppure per resistere agli attacchi delle forze della tirannia".

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Sassari - frosini@uniss.it