

Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*

Marco Ruotolo

In un illuminante saggio del 2001, Alessandro Baratta affermava che l'enucleazione di un "diritto fondamentale alla sicurezza" non può essere altro che il "risultato di una costruzione costituzionale falsa o perversa"². Se tale preteso diritto si traduce nella "legittima domanda di sicurezza di tutti i diritti da parte di tutti i soggetti", la costruzione è "superflua" e comunque la terminologia è fuorviante. Siamo, infatti, nel campo della "sicurezza dei diritti" o del "diritto ai diritti", identificabile anche come "diritto umano ai diritti civili"³, non già in quello proprio del "diritto alla sicurezza". Se, invece, parlando di diritto alla sicurezza si intende selezionare "alcuni diritti di gruppi privilegiati e una priorità di azione per l'apparato amministrativo e giudiziale a loro vantaggio", la

1

* Il testo riproduce il mio intervento al Convegno "Costituzione e sicurezza tra diritto e società", svoltosi il 19 aprile 2013 a Roma Tre, Scienze Politiche, Sala delle lauree, III sessione "Il caso italiano".

² A. Baratta, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in M. Palma – S. Anastasia (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano, 2001, 21.

³ Baratta richiama sul punto U.K. Preuß, *Revolution, Fortschritt und Verfassung*, Frankfurt am Main, 1994, 136. Si veda ora il bel volume di S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012.

costruzione è “ideologica”, funzionale ad una limitazione della sicurezza dei diritti attraverso l’artificio del “diritto alla sicurezza”⁴. Una costruzione “ideologica” che si contrappone a quella propugnata nella nostra Costituzione, a partire dal solenne impegno di cui all’art. 3, comma 2, non potendo evidentemente in essa trovare la sua giustificazione. È qui non si può appunto che parlare di costruzione “perversa”, come fa Baratta, sintomo di una “strategia conservatrice” che legittima, anziché correggere, le distorsioni del mercato, “gli effetti perversi della globalizzazione neoliberale dell’economia”⁵.

In altre parole, soddisfare i bisogni riconosciuti come diritti equivale, senz’altro, a garantire la sicurezza, riguardata, *oggettivamente*, come “sicurezza dei diritti”. Rafforzare la percezione della sicurezza equivale a garantire il sentimento della sicurezza, riguardata, *soggettivamente*, come “diritto alla sicurezza”. Il primo è obiettivo costituzionalmente imposto, il secondo è 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, in nome della “presunzione di massima espansione delle libertà costituzionali”⁶, ne impone una lettura restrittiva.

La questione è stata ben riassunta da Mario Dogliani nella seguente domanda: “il soddisfacimento del bene ‘sicurezza’ inteso in senso soggettivo può comprimere la tutela dei beni

⁴ A. Baratta, *loc. ult. cit.*

⁵ A. Baratta, *loc. ult. cit.*, nt. 7.

⁶ L’espressione è, come noto, di P. Barile, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 41.

specifici costituzionalmente protetti, subordinando il bilanciamento tra i medesimi all'obiettivo di rafforzare la percezione soggettiva della sicurezza stessa?"⁷

Se guardiamo alle declinazioni costituzionali della "sicurezza", non sembra proprio, come ho avuto altrove modo di sottolineare, che il "diritto alla sicurezza" in sé, per come tradizionalmente inteso, possa essere qualificato come bisogno primario, senz'altro idoneo ad entrare nel gioco del bilanciamento con i diritti fondamentali. Il che non significa, ovviamente, negare che possano venire in rilievo come legittimi limiti per i diritti fondamentali alcune espressioni della "sicurezza", intesa come interesse della collettività, specificamente prese in considerazione nella nostra Costituzione (artt. 13, commi 2 e 3, 14, commi 2 e 3, 25, comma 3, 16, 17, comma 3, 41), nonché le situazioni emergenziali, che siano effettivamente tali ossia fattispecie, eventi, non previsti dal sistema ordinario che richiedono risposte "eccezionali"⁸.

Nella stessa direzione mi sembra si collochi la risposta di Mario Dogliani, quando afferma che "la percezione della sicurezza è un bene residuale rispetto ai beni costituzionalmente garantiti"⁹. La sicurezza – quella che io, con

⁷ M. Dogliani, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, 6.

⁸ M. Ruotolo, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012, 23 s. Il contributo appena citato nella sua ultima versione trae spunto dalla relazione su *La sicurezza nel gioco del bilanciamento* presentata nel 2009 in occasione di un Convegno svolto presso l'Università di Milano Bicocca e ora pubblicata in G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, cit. (la versione originaria è stata anticipata nel 2009 nel sito dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti).

⁹ M. Dogliani, *loc. ult. cit.*

Baratta, chiamo “sicurezza dei diritti” – “non può che consistere nella contestuale e complessiva tutela dei beni costituzionali: e ciò non (solo) perché lo dica la costituzione, ma perché lo dice il realismo politico”¹⁰. Dall’altro lato c’è pur sempre, tuttavia, il problema del “sostegno” della percezione soggettiva di un soddisfacente senso di sicurezza. Sarà pure un problema “razionalmente residuale”, ma come ben dice Dogliani, quella percezione “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”¹¹.

4

Ma – ecco il problema avvertito oggi più che mai – quel patrimonio è realmente garantito, quei beni sono effettivamente fruiti? Qui la questione si sposta, dal mio punto di vista, anzitutto sul piano del riconoscimento dei diritti sociali e della loro concreta fruizione. Uno Stato che si ritira nell’adempimento, costituzionalmente imposto, del dovere di rimuovere le disuguaglianze di fatto è uno Stato che finisce per guardare alla sicurezza solo nel senso della percezione soggettiva. È uno Stato che non potrà che adottare politiche securitarie volte all’emarginazione del diverso e non già alla

¹⁰ M. Dogliani, *op. cit.*, 8, che si richiama specificamente al realismo politico hobbesiano.

¹¹ M. Dogliani, *op. cit.*, 9.

sua inclusione. Si dirà che mancano i fondi per poter attuare politiche sociali conformi a quanto richiesto dai dettami costituzionali. Il che è, almeno in parte, vero, ma non esonera dall'indagare a fondo su quali siano i "mezzi" scelti per realizzare i fini imposti dalla Costituzione, su come le poche risorse siano allocate, sul perché non si proceda ad una revisione delle attuali prestazioni economiche in vista di un più efficiente ed equo sistema di protezione sociale¹².

"Chi ha scelto i mezzi – ammoniva Leopoldo Elia –, ha scelto i fini: se i mezzi sono impropri gli obiettivi diventano inconsistenti"¹³. Quando Elia scriveva il saggio "Si può rinunciare allo Stato sociale?" probabilmente gli obiettivi erano ancora chiari. Mi pare che invece, oggi, si vadano offuscando. E allora è bene ricordarli, rimeditando sui fini costituzionalmente imposti in vista della stessa scelta dei mezzi. È banale, ma necessario, ricordare che il potere non è libero di scegliere i mezzi, perché questi sono condizionati dai fini costituzionalmente indicati. Se tutti quei fini, per assenza oggettiva dei mezzi, non possono in una certa fase storica essere perseguiti, occorre avere il coraggio di individuare quelli che sono senz'altro prioritari, anche per denunciare come costituzionalmente illegittime scelte che non siano orientate in questa direzione.

¹² Rinvio, per indicazioni più puntuali, a M. Ruotolo, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., specie 236 ss.

¹³ L. Elia, *Si può rinunciare allo Stato sociale?*, in R. Artoni – E. Bettinelli (a cura di), *Povertà e Stato*, Roma, 1987, 117 (il volume raccoglie le Conferenze tenute da diversi studiosi nell'ambito del Seminario dedicato al tema della povertà, organizzato nel 1987 dalla Fondazione Adriano Olivetti).

Si tratta, allora, di definire le priorità costituzionali e credo che il costituzionalista non possa rinunciare a dare in argomento il suo contributo. Ricordando, a tutti, quelle che sono le parole chiave della Costituzione e i principi fondamentali del costituzionalismo: limitare il potere, a garanzia dei diritti di ciascuno e di tutti, e orientare l'azione pubblica ai valori dell'eguaglianza, della solidarietà e della fratellanza. Valori che si traducono in criteri di orientamento dell'azione politica e di selezione delle priorità costituzionali, mettendo al giusto posto le spinte crescenti verso l'individualismo e la competitività. In nome di una sicurezza dei diritti che è, alla lunga, la miglior strada pure per il soddisfacimento del c.d. diritto individuale alla sicurezza, perché si abbia una percezione soggettiva di un soddisfacente senso di sicurezza. È una consapevolezza, quest'ultima, che la classe politica italiana è andata in larga parte perdendo, ma che i cittadini mi sembra stiano invece di nuovo acquisendo, rivendicando con forza la sicurezza dei diritti più che il diritto alla sicurezza.

Miope è una politica che metta in campo mezzi impropri rendendo gli obiettivi inconsistenti o addirittura che perda la bussola delle priorità costituzionali. Miope e destinata alla sconfitta, perché non in grado di rispondere ai bisogni dei consociati, perché capace solo di ampliare anziché di contenere l'area dei soggetti a rischio di esclusione sociale, come dimostrano i vari rapporti sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia (Istat, Caritas, Fondazione Zancan): povera o quasi povera è una famiglia su cinque; due milioni e mezzo di giovani non riescono a entrare nel mondo del lavoro. Anche solo per una

valutazione di convenienza legata al mantenimento della pace sociale, le priorità costituzionali non potranno che essere riscoperte, riprendendo vigore¹⁴. A noi spetta indicarle di nuovo, prima che sia troppo tardi.

In questa prospettiva, senza pretesa di completezza, vorrei richiamare alcune priorità costituzionali, nello spirito della promozione della sicurezza dei diritti. Lo faccio, schematicamente, nella forma di un ideale “manifesto di politica costituzionale”, che ruota attorno al principio supremo della giustizia sociale, ricordando, anzitutto, quelli che sono i principali luoghi di realizzazione del principio di eguaglianza: sanità, scuola, previdenza e assistenza. Non dimenticando, nel medesimo spirito, la centralità del lavoro riguardato come diritto fondamentale, che consente alla persona di rendersi “parte attiva della società”, di poter realizzare la sua personalità, di procurarsi i mezzi per un’esistenza dignitosa¹⁵. Sul lavoro si fonda la Repubblica, sul libero sviluppo della personalità si articola la trama della nostra Costituzione, prescrivendo come dovere non già lo svolgimento di una prestazione lavorativa ma, “secondo le proprie possibilità e la propria scelta”, il compimento di “un’attività o di una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”

¹⁴ Ho cercato di sviluppare questa riflessione nel mio *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, Conferenza tenuta il 15 febbraio 2013 a Padova presso la Scuola di cultura costituzionale diretta da Lorenza Carlassare, il cui testo è reperibile in www.unipd.it/scuolacostituzionale/documenti/Ruotolo_15022013.pdf

¹⁵ L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*, Milano, 2012, 65.

(art. 4, comma 2). Una trama che richiede l'adempimento dei doveri – di solidarietà politica, economica e sociale, come prescrive l'art. 2 Cost. – quale condizione essenziale pure per la fruizione dei diritti, per poter realizzare i fini, avendo i mezzi.

Ecco che il discorso sui diritti – sulla sicurezza dei diritti – si intreccia con quello dei doveri. Come si fa a realizzare i fini se si tollerano o non si combattono gli inadempimenti ai doveri tributari? Quale credibilità possono avere i governanti se non adempiono con disciplina e onore alle funzioni pubbliche loro affidate? Sono doveri, questi, solennemente proclamati negli artt. 53 e 54 Cost., collocati non a caso nel Titolo IV della Parte prima della Costituzione, dedicato ai "Rapporti politici", in una logica che vuole il cittadino (polites) partecipe delle sorti della politeia. Sono doveri, questi, il cui adempimento influisce in modo rilevante sulla giustizia sociale, segnando la direzione dell'azione del pubblico potere, il quale, per assolvere il compito di rimuovere le diseguaglianze di fatto chiede a ciascuno di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva. La connessione tra i doveri appena richiamati merita di essere sottolineata, in quanto al pubblico potere si richiede non solo di lottare contro l'evasione fiscale ma di impiegare i mezzi ricavati dal prelievo tributario in funzione degli obiettivi costituzionali, con una gestione accorta e soprattutto onesta delle risorse.

Gli obiettivi sono importanti e ambiziosi e alcuni di questi è opportuno ricordare: prevedere misure che rendano "effettivo" il diritto al lavoro (art. 4, comma 1); assicurare ai non abbienti "i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione" (art. 24, comma 3); agevolare con "misure economiche e altre

provvidenze” le famiglie, specie quelle numerose (art. 31, comma 1); proteggere “la maternità, l’infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo” (art. 31, comma 2); garantire alla madre lavoratrice e al bambino “una speciale adeguata protezione” (art. 37, comma 1); garantire “cure gratuite agli indigenti” (art. 32, comma 1); assicurare ai “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi” (art. 34, comma 3); garantire il diritto del lavoratore ad una retribuzione non solo proporzionata ma “in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa” (art. 36, comma 1); garantire al “cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere” il “diritto al mantenimento e all’assistenza sociale” (art. 38, comma 1).

L’elenco di cui sopra non è esaustivo, ma sufficiente a far comprendere la consistenza del compito che i nostri Costituenti hanno assegnato alla Repubblica. Un compito concepito in funzione della effettività dei diritti costituzionali (altrimenti il loro riconoscimento rimarrebbe, almeno per alcuni, solo sulla “carta”) e del corretto funzionamento della democrazia (che presuppone la realizzazione di un minimo di omogeneità sociale). Un compito che – sia detto incidentalmente – dovrebbe presupporre la scelta per sistemi elettorali che consentano la proiezione della conflittualità sociale nel centro dello Stato soggetto, rendendo le Assemblee elettive vero luogo di confronto tra le diverse istanze presenti nella società, in vista di una sintesi che dovrà pur sempre essere orientata dal principio della giustizia sociale. Una sintesi che – elemento non secondario – dovrebbe realizzarsi nel rispetto delle forme che la

Costituzione impone, osservando la disciplina che regola l'adozione delle fonti normative, la quale è senz'altro funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso, come ci ha ricordato la Corte costituzionale in una nota sentenza in tema di decretazione d'urgenza (sent. n. 171 del 2007). Come è stato autorevolmente rilevato, anche nei confronti del sistema delle fonti è infatti predicabile la "sicurezza giuridica", pure nei termini di una "legittima aspettativa a che i pubblici poteri rispettino il sistema delle fonti"¹⁶. Il che troppo spesso non ha avuto il giusto seguito, se è vero che proprio per sfuggire alla sintesi in seno alle Assemblee elettive, i Governi, con il consenso della maggioranza parlamentare, hanno fatto un uso eccessivo e distorto del potere di decretazione, configurato dalla Costituzione come eccezione alla regola per cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere.

10

Sempre meno, dunque, quella sintesi si cerca e ancor meno si trova, forse anche per effetto del difetto in termini di rappresentanza insito nei sistemi elettorali maggioritari o pseudo maggioritari, che si affannano, senza successo, a premiare l'esigenza di governabilità. Anche perché – il dato è banale ma reale – aumenta il numero dei soggetti che perdono nella c.d. competizione sociale e che non si sentono rappresentati dai partiti ad "aspirazione maggioritaria" e si accresce il senso di insoddisfazione verso la classe politica tutta per effetto del comportamento di alcuni, non certo conforme alla disciplina e onore costituzionalmente richiesta

¹⁶ A. Pace, *Libertà individuali e qualità della vita*, Napoli, 2008, 93.

nell'adempimento di funzioni pubbliche. È su questo terreno che i partiti dovrebbero riconquistare la fiducia degli elettori, riscoprendo le priorità costituzionali e orientando le azioni in vista degli obiettivi costituzionali, per il cui migliore perseguimento le opzioni politiche possono ben essere diverse.

Così non è stato se solo si tenga conto delle fallimentari politiche sociali degli ultimi anni, cui hanno corrisposto politiche securitarie che chiaramente hanno teso all'emarginazione del diverso. Basti vedere chi sta in carcere e per quali reati per dimostrare la verità dell'assunto per cui a minor Stato sociale corrisponde maggiore Stato penale. Se il carcere è sempre più "discarica sociale"¹⁷ lo si deve anche alle scelte compiute in tema di tossicodipendenze, di immigrazione e di recidiva, frutto di quella che appare davvero come una strategia "perversa", anticostituzionale, volta all'isolamento del diverso. Una strategia che ha fatto leva sulla rappresentazione della paura e sulla conformazione attorno ad essa di un preteso diritto dell'individuo alla sicurezza. Si è perseguita la via politicamente e, all'apparenza, economicamente più semplice di garantire il diritto alla sicurezza dell'individuo, dimenticando che la strada migliore anche per mantenere l'ordine pubblico è proprio garantire la sicurezza dei diritti, mettendo tutti nella condizione di esercitarli effettivamente. In una sorta di inversione indotta della gerarchia dei bisogni, il diritto alla sicurezza è assunto così ad esigenza primaria, in grado di offuscare la sicurezza sociale, contribuendo a far perdere di

¹⁷ V., tra gli altri, il contributo di A. Margara, *Sorvegliare e punire: storia di 50 anni di carcere*, in *Questione giustizia*, 2009, 102 ss., nonché, volendo, M. Ruotolo, *Dignità e carcere*, Napoli, 2011.

vista quelle che sono, indiscutibilmente, le priorità costituzionali.

Si dirà che questo è un manifesto ideologico. Lo è nella misura in cui il costituzionalismo è considerato ideologia; lo è nella misura in cui gli obiettivi costituzionalmente imposti, che qui ci si è limitati a ricordare, sono espressioni di ideologie o meglio di sintesi tra diverse ideologie. Non si dimentichi, però, che quelle ideologie, o meglio le sintesi di esse, si sono tradotte in formule legali, rivestite del massimo grado di prescrittività, addirittura ergendosi, nel loro contenuto essenziale, a principi supremi, quali limiti invalicabili persino in sede di revisione costituzionale. Negarne o attenuarne la portata, in nome di un artificioso diritto alla sicurezza, quella sì sarebbe espressione di una ideologia, di una “strategia conservatrice” che si traduce in una costruzione “perversa” del dato costituzionale. Forse è ciò che alcuni vogliono, ma senz’altro è ciò che la Costituzione repubblicana e il costituzionalismo democratico impongono di non fare.