

## La parabola del principio di sicurezza: una nemesi giuridica? \*

di

Ginevra Cerrina Feroni\*\*

**Sommario:** 1. Le varie dimensioni della sicurezza. La sicurezza “inaccettabile”: a proposito degli attentati terroristici di matrice islamista. – 2. La sicurezza “accettabile”: a proposito della pandemia, ovvero la compressione dei diritti e libertà in funzione di tutela della salute pubblica. – 3. La sicurezza “nuova”: lo stato d'emergenza alla prova delle Corti. – 4. La crisi dello strumento parlamentare come involontaria conseguenza della torsione securitaria.

### 1. Le varie dimensioni della sicurezza. La sicurezza “inaccettabile”: a proposito degli attentati terroristici di matrice islamista

Nel 2008 con Giuseppe Morbidelli pubblicammo un saggio dal titolo “*La sicurezza. Un valore super primario*”<sup>1</sup>. In quell'articolo - che si riferiva alle vicende dell'11 settembre 2001 e agli attentati terroristici di matrice islamista che seguirono - sostenevamo una tesi abbastanza controcorrente, specie in epoca, già allora, di pensiero “politicamente corretto”. Ovvero che la sicurezza, quale valore giuridico che si rifà, oltreché alla Costituzione, al diritto naturale, alla storia, ad un sentire comune e pertanto non si presta ad un bilanciamento secondo i canoni tradizionali. Più specificamente, il rapporto tra diritti e sicurezza non è ricostruibile come momento di conflitto, poiché libertà e sicurezza non devono essere intese come tra

---

\*Il presente saggio è destinato alla pubblicazione nel volume contenente gli atti del Festival della politica “La crisi della democrazia” tenuto il 30 e 31 agosto 2021 a Santa Margherita Ligure e promosso dall'Associazione culturale “Isaiah Berlin”.

\*\*Professore Ordinario di Diritto Costituzionale dell'Università di Firenze.

<sup>1</sup> Si tratta del n. 1/2008 della Rivista *Percorsi costituzionali*, pp. 31-44.

loro negoziabili. Improprio dunque affermare che ad una maggiore sicurezza corrisponde una compressione della libertà: la scelta di uno dei due diritti – libertà e sicurezza – a vantaggio dell'altro è una falsa scelta, poiché la sicurezza non è un fine in sé, ma piuttosto uno strumento per accrescere le libertà.

Il valore superprimario della sicurezza nasce da considerazioni storiche, ma anche naturalistiche o meglio, realistiche, per cui i principi del costituzionalismo, nati per vincere i privilegi e le forme più rigide di assolutismo sovrano, sulla base di una visione razionalistica dei diritti naturali che appartengono a tutti, vanno in crisi quando ci si trova davanti ad una emergenza di vaste proporzioni.

Sicché non può esservi un bilanciamento tra pari, ma un bilanciamento in cui le ragioni della sicurezza si portano dietro di sé uno *status* di priorità, laddove queste sono finalizzate in ultima istanza alla tutela delle libertà individuali. In altre parole, il diritto alla sicurezza se entra in bilanciamento non è più un diritto pieno: non esiste infatti una sicurezza attenuata, poiché la sicurezza bilanciata è una "non sicurezza".

Da questi argomenti traevamo poi, attraverso una *reductio ad absurdum*, un ulteriore deduzione: che la relativa "cedevolezza" di alcuni diritti in nome della sicurezza non avrebbe dovuto in fondo stupire. Se, infatti, la sicurezza è un valore superprimario ed ha a che fare con la nostra stessa esistenza e con la qualità della nostra vita, se ne dovrebbero trarre, coerentemente, tutte le conseguenze, senza trincerarsi in una difesa ad oltranza delle altre garanzie costituzionali, che sarebbero travolte (*rectius* brutalizzate) proprio in carenza delle condizioni di sicurezza. In altri termini, la sopravvalutazione delle altre garanzie costituzionali dei diritti a discapito della sicurezza si traduce in un'azione suicida, perché fa cadere il sostrato di fondo immanente a queste stesse garanzie costituzionali: la sicurezza e, con essa, *l'ubi consistam* della comunità.

Con ciò non volevamo concludere che in nome della sicurezza le garanzie costituzionali diventassero del tutto cedevoli. Imprescindibile, infatti, resta il principio di proporzionalità con la conseguenza che la garanzia dei principi dello Stato costituzionale finirebbe per concentrarsi sulla consistenza ed efficacia dei

controlli affidati alle giurisdizioni, come pure sui controlli che, su altro piano, dovrebbero esercitare le rappresentanze politiche parlamentari.

Questa tesi si poneva peraltro in linea con la giurisprudenza costituzionale, la quale fin dalla sentenza n. 86 del 24 maggio 1977 sul segreto di Stato - affermando che la sicurezza nazionale costituisce interesse essenziale e insopprimibile della collettività con palese preminenza su ogni altro interesse - annoverava la sicurezza, al pari dell'ordine pubblico, tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione per il giudizio di bilanciamento<sup>2</sup>. Ragion per cui il perseguimento della sicurezza, nella sua dimensione ideale<sup>3</sup>, farebbe parte a tutti gli effetti del tessuto normativo della Carta fondamentale, in particolar modo laddove tale interesse emerga nelle stesse disposizioni costituzionali quale restrizione esplicita all'esercizio di specifiche libertà (artt. 14, 16, 17 e 41 Cost.).

Si tratta invero di un'impostazione che trova sponda in alcuni ordinamenti europei, tra cui quello francese, simile al nostro per struttura e valori, in cui la sicurezza pubblica (*sûreté*) non è intesa tanto come sicurezza contro la delinquenza (*sécurité civile*), ma come un'esigenza sociale di difesa della collettività e dei diritti degli individui che la compongono<sup>4</sup>.

Ciò ci porta a concludere che la *ratio* applicativa e interpretativa della sicurezza deve essere sempre orientata a valorizzare il concetto di persona e di pluralismo sociale<sup>5</sup>; in questo modo la dicotomia libertà-sicurezza come valori

---

<sup>2</sup> Ex multis, A. Vendaschi, *Has the balancing of rights given way to a hierarchy of values?*, in *Comp. L. Rev.*, 1, 2010.

<sup>3</sup> T.F. Giupponi, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *www.forumcostituzionale.it.*, 2008, pp. 1-2, la sicurezza è «rilevante sia da un punto di vista della tradizionale protezione della collettività organizzata da pericoli di aggressione, provengano essi dall'esterno o dall'interno; sia dal punto di vista della tutela dei diritti dei singoli individui e dalle concrete dimensioni della sua operatività (...) sulla base della ricostruzione di un valore non solo materiale, connesso alla protezione del gruppo sociale e dei diritti dei singoli individui che ne fanno parte, ma anche ideale della stessa, in relazione ai principi e ai valori di riferimento di un determinato ordinamento».

<sup>4</sup> J. Danet, S. Grunwald, *Le droit à la sécurité et le risque au coeur d'un nouveau droit penal?*, in J-C. Hélin, (a cura di), in *Perspective du droit publique*, Paris, LexisNexis, 2004, pp. 197-206.

<sup>5</sup> M. Barberis, *Non c'è sicurezza senza libertà*, Bologna, Il Mulino, 2017, 88 ss.; G. de Vergottini, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza: la risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in *Bolletín Mexicano de derecho Comparado*, vol. 37, n. 111, 2004, 1185-1211, e T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006, sottolineano, in

autoescludentesi cede ad un rapporto di interconnessione che possiede un nucleo centrale comune<sup>6</sup>.

Questo era il senso del nostro ragionamento nel 2008, il quale concludeva – almeno in tempi di emergenza come quelli in cui l’articolo era stato scritto e a maggior ragione laddove, come è stato, questa emergenza si fosse cronicizzata<sup>7</sup> – per la primazia ideale della sicurezza, ma inserendola sempre all’interno di una prospettiva finalizzata al bilanciamento, proprio come statuito dalla Corte costituzionale.

È curioso che allora tale tesi fosse stata (a torto) ritenuta da alcuni come un’estremizzazione della visione della sicurezza, in quanto potenzialmente foriera di compressione delle libertà.

## **2. La sicurezza “accettabile”: a proposito della pandemia, ovvero la compressione dei diritti e delle libertà in funzione di tutela della salute pubblica.**

Dopo dodici anni, alla luce dell’emergenza pandemica da poco conclusa quella riflessione sul tema della sicurezza appare sotto una luce completamente diversa. La pandemia ha posto il giurista non di fronte a vicende di criminalità di dimensione internazionale, ma a torsioni interne dell’ordine politico-istituzionale giustificate proprio dal profilo della sicurezza.

Nei due anni di “stato d’eccezione” non dichiarato, determinato dalla pandemia da Covid-19, il diritto alla sicurezza è diventato fisico, anzi, biologico ed ha acquisito

---

grado diverso, la funzionalizzazione di tutti i diritti e le libertà ad un superiore diritto alla sicurezza.

<sup>6</sup> Così A. Gatti, *La democrazia che si difende*, Cedam-Wolters Kluwer, Padova, 2023, spec. p. 298.

<sup>7</sup> Il fenomeno del terrorismo integralista islamico si è rivelato non risolvibile né a breve, né a medio termine, e così ha portato ad una situazione in cui la distinzione tra regime ordinario e regime derogatorio è risultata sempre più difficile. Non, dunque, più regole da applicarsi a episodi circoscritti e a situazioni di emergenza localizzate nello spazio e nel tempo, ma regole di carattere generale da applicarsi ad una emergenza stabilizzata. Si tratta della c.d. “normalizzazione dell’emergenza”, di cui, con grande chiarezza, ha riportato la natura e i rischi G. de Vergottini, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell’era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019.

quella dimensione costituzionale, condizionante e immanente che buona parte della dottrina aveva rifiutato con indignazione di riconoscere nella sicurezza come ordine pubblico ideale<sup>8</sup>.

Se guardiamo bene però, nella gestione dell'emergenza pandemica la sicurezza collettiva in materia sanitaria non è stata contrapposta all'uso del potere ma si è elevata essa stessa a strumento del potere, legittimando gli interventi *extra ordinem* dell'esecutivo per la limitazione delle libertà costituzionali<sup>9</sup>.

Faccio allora due osservazioni.

La prima è che durante l'emergenza pandemica sono tornate *in auge* parole allora esecrate come "sicurezza nazionale" (valorizzandola ora sotto il profilo della salute collettiva), di cui si era allora negata talora persino la natura costituzionale, assumendosi - specialmente dopo i fatti dell'11 settembre - la sua intrinseca natura autoritaria-reazionaria. Come pure hanno fatto capolino parole desuete, che evocano condizioni esistenziali di tragiche pagine della nostra storia: "coprifuoco", "isolamento", "confini", sorveglianza dell'informazione, controlli dell'autorità anche nella dimensione più intima e privata delle persone.

La seconda è che in tale occasione, nel linguaggio del legislatore (e dei giudici), si è continuato a porre l'accento sulla straordinarietà, ma ciò è avvenuto - come d'altronde pure nell'emergenza terrorismo - solo per attenuare la *vis* riduttiva delle garanzie<sup>10</sup>. Si tratterebbe cioè di una terminologia di "stile", ovverosia per non dire con chiarezza come stanno realmente le cose. Si pensi, tra gli altri, all'ampio utilizzo di poteri *extra legem*, o addirittura in deroga alla legge stessa, come il ricorso all'art. 2 tulps (r.d. n. 773/31) che autorizza il Prefetto ad adottare i

---

<sup>8</sup> Per una prospettiva politico-filosofica, invece, C. Ocone, *Salute o libertà. Un dilemma storico-filosofico*, Cosenza, Rubbettino, 2021, che richiamando tra gli altri il pensiero di Michel Foucault, sottolinea come la sicurezza sanitaria si sarebbe avviata a diventare sempre più centrale nelle politiche statali e internazionali attraverso l'utilizzo del concetto di rischio, ma simulandolo al *worst case* scenario.

<sup>9</sup> *Ex multis*, critico del metodo attraverso il quale sono state le limitazioni poste alla libertà di circolazione O. Chessa, *Cosa non va nel bilanciamento in corso tra libertà individuale e salute pubblica?*, in *Lacostituzione.info*, 12 aprile 2020.

<sup>10</sup> Si tratta come spiega C. Bassu, *La libertà personale nell'emergenza costituzionale*, in A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 75-102, di una tecnica tipica dell'emergenza costituzionale che trae forza dall'applicazione non argomentata del principio di necessità.

provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica. Disposizione che rappresenta uno dei più rilevanti esempi del rinvio della gestione dell'emergenza pandemica da parte del legislatore all'amministrazione attraverso veri e propri poteri a "fattispecie aperta"<sup>11</sup>.

Eppure ci eravamo abituati a sentire, a quei tempi, che il conferimento di un valore preminente alla sicurezza, oltre che a potenziare pericolosamente il ruolo del potere esecutivo a tutto scapito del Parlamento, avrebbe avuto l'effetto di sacrificare inutilmente le fondamentali libertà dell'uomo, essendo del tutto illusoria, nella società globalizzata del rischio, la ricerca della sicurezza assoluta dei rapporti sociali. Insomma, il concetto di sicurezza da cavallo di battaglia dei conservatori è oggi, con e dopo la pandemia, invocato dai progressisti e per far ciò sono state riconosciute alle sue due declinazioni due forze di resistenza diverse: l'una – la sicurezza come ordine pubblico - relativa e l'altra – la sicurezza come salute collettiva - praticamente assoluta.

Tema che forse oggi è diventato ancora più stringente anche grazie all'accresciuta sensibilità per i temi dei diritti e, specialmente, dei c.d. "nuovi diritti" (pensiamo alla tutela della *privacy* intesa come protezione dei dati personali).

Ed ora? Che succede di queste narrazioni che hanno riempito intere biblioteche? Dove sono finiti i "sacerdoti" *main-stream* delle teoriche/retoriche dei diritti fondamentali a tutti i costi?

Davvero un paradosso, un capovolgimento totale di prospettiva, una vera e propria nemesi: i tradizionali "negazionisti" della sicurezza nazionale - in quanto concetto "autoritario-reazionario" e il cui perseguimento violerebbe le libertà democratiche – hanno invocato in relazione alla pandemia la sicurezza in chiave sanitaria quale bene giuridico supremo che può, invece, sovrastare di fatto tutte le altre libertà democratiche. Insomma, una formidabile leva di potere a servizio del pensiero unico. E, al contrario, i sostenitori della massima espansione delle libertà

---

<sup>11</sup> Cfr. l'analisi di E. Raffiotta, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021.

democratiche anche in tempi emergenziali sarebbero diventati, paradossalmente, dei pericolosi “negazionisti” nemici della sicurezza (inquietante, peraltro, l’uso strumentale che si sta facendo del termine negazionismo).

### 3. La sicurezza “nuova”: lo stato d’emergenza alla prova delle corti

Nell’utilizzo del concetto di sicurezza come interesse giustificativo sia della legislazione antiterroristica sia di quella pandemico-emergenziale, il richiamo alla malmisurabile *safety* è stato talvolta scardinato per imporre, innovando pesantemente la Costituzione materiale, misure spesso discutibili di *security*. Il tema della sicurezza va aggiornato di fronte a questa torsione dei poteri e, per riflesso, delle libertà che fa leva a dismisura sulla *safety*.

Qui si manifesta in tutta la sua evidenza la deriva contemporanea verso il c.d. Stato d’emergenza che tuttavia in Italia si è avvicinato, per natura e forme, ad uno Stato d’eccezione di schmittiana memoria<sup>12</sup>. La mancanza di una regolazione costituzionale dell’emergenza, insieme alle forzature sul sistema delle fonti, che la dottrina non ha potuto fare a meno di rilevare<sup>13</sup>, hanno messo duramente alla prova la democrazia costituzionale per come la conosciamo.

Non si può negare *a priori* che di fronte a una minaccia di catastrofe non ben calcolabile, ma potenzialmente in grado di comportare un danno fondamentale per l’esistenza della società, possa prevalere una diversa interpretazione delle condizioni che rendono l’ordine pubblico il presupposto per il regime costituzionale; tuttavia l’enfasi sulle decisioni dell’esecutivo (che, proprio come nell’*Ausnahmezustand* schmittiano, è capace di far legittimare *ex post* le proprie

---

<sup>12</sup> Gustavo Zagrebelsky riporta chiaramente la differenza tra stato di emergenza e stato di eccezione: «All’emergenza si ricorre per rientrare quanto più presto è possibile nella normalità (salvare i naufraghi, spegnere l’incendio). All’eccezione si ricorre invece per infrangere la regola e imporre un nuovo ordine (...) l’emergenza è conservativa, l’eccezione è rinnovativa» (G. Zagrebelsky, *Emergenza ed eccezione*, in AA.VV., *Il mondo dopo la fine del mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2020, 500-515, spec. 502).

<sup>13</sup> Di auto-delega e auto-legittimazione hanno parlato rispettivamente A. D’Andrea, *Metodo di governo della pandemia: non si discutono i fini, ma gli strumenti sì*, in *Iacostituzione.info*, 6 maggio 2020, p. 2, e A. Vernata, *Decretazione d’urgenza e perimetro costituzionale nello stato di “emergenza epidemiologica”*, in *Forum di BioLaw Journal*, 2020, p. 6.

scelte *extra ordinem*) e la marginalizzazione del potere giudiziario (che queste scelte finisce spesso per legittimare), avvicinano pericolosamente questo modello a quello dello Stato preventivo<sup>14</sup>.

È chiaro a tutti quanto incida, a fronte della riflessione teorico-scientifica, anche l'esperienza pratica. Ed è soprattutto su questo piano che riscontriamo le maggiori differenze tra la gestione dell'emergenza terroristica (o la tutela della sicurezza-ordine pubblico) e la gestione dell'emergenza pandemica (o la tutela della sicurezza-salute collettiva).

Nel caso dell'emergenza terroristica le antinomie tra sicurezza e libertà sono state in massimo grado risolte entro le garanzie dello stato di diritto. Nonostante il legislatore, con l'art. 270-bis c.p., abbia scelto di anticipare la soglia del presidio penale, permettendo interventi in uno stadio precedente a quello tipizzato nei delitti di attentato e, dunque, rendendo perfetta una condotta non ancora concretamente lesiva dei beni giuridici tutelati, la giurisprudenza ha neutralizzato tale rischio attraverso l'utilizzo di alcune tecniche interpretative tra cui la valorizzazione dell'elemento psicologico e l'oggettivizzazione del dolo specifico<sup>15</sup>. Nell'emergenza terroristica le garanzie del c.d. *judicial state* hanno potuto trovare piena applicazione.

Un discorso diverso vale per la pandemia appena trascorsa.

---

<sup>14</sup> Stato preventivo è quella forma specifica di paternalismo dello Stato sociale che opera contro minacce alla sicurezza non politiche e si inverte in una modifica frammentaria dell'ordinamento avallata dalla reinterpretazione giudiziaria dei principi costituzionali. Cfr. A. Sajó, *From Militant Democracy to the Preventive State?*, in *Cardoso Law Review*, vol. 27, 2005, pp. 2255-2294. Ma anche C. S. Steiker, *Foreword: The Limits of the Preventive State*, in *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 88, n. 3, 1998, pp. 771-806 e P. Ferrara, *Lo stato preventivo. Democrazia securitaria e sicurezza democratica*, Catanzaro, Rubbettino, 2010.

<sup>15</sup> Cfr. V. Valente, *Sicurezza e libertà alla luce del terrorismo islamista. La circolazione dei modelli di contrasto e prevenzione*, in F. Alicino (a cura di), *Terrorismo di ispirazione islamista*, Apes, Roma, 2019, pp. 171-224. Delle correzioni giurisprudenziali da conto fin dall'inizio dell'emergenza terroristica F. Viganò, *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270 bis c.c. nella recente esperienza giurisprudenziale*, in *Cassazione Penale*, n. 10, 2007, pp. 3953 ss. Nel panorama comparato, tra le sentenze che hanno segnato contraddistinto la fase interventista della Corte Suprema americana, vale ricordinare *Yaser Esam Hamdi e Shafiq Rasul v.s. US* del 2004 con cui la Corte Suprema ha ordinato all'esecutivo di rispettare il privilegio dell'*habeas corpus* dei detenuti-terroristi.



In alcuni Paesi europei l'attivazione dei ricorsi diretti al Tribunale costituzionale e la tutela cautelare processuale amministrativa – invero soluzioni non eccezionali se si guarda al panorama comparato<sup>16</sup> – ha consentito lo svolgimento di un controllo giurisdizionale pressoché immediato sulle decisioni dei soggetti politici e ha portato, sovente, ad una revisione in termini di proporzionalità e ragionevolezza delle misure limitative adottate. In queste esperienze emerge la funzione legittimante di controllo giudiziale del potere in capo ai giudici, percepiti – prima di tutto da se stessi – come il punto di ri-equilibrio del sistema.

Ciò che è mancato in Italia, con riferimento al vaglio della sicurezza-incolumità pubblica sanitaria, è stato proprio un “aggiustamento” della prassi giurisprudenziale che valorizzasse il criterio della proporzionalità concreta delle misure. Al contrario, la giurisprudenza ordinaria, amministrativa e persino quella costituzionale<sup>17</sup>, hanno assunto generalmente un atteggiamento deferente verso le decisioni dell'esecutivo.

Si avvera quanto preconizzato da András Sajó con riferimento al pericolo di slittamento da una forma di Stato controterrorista o d'eccezione ad una forma di stato “preventiva”: *«Under increased threat of terror there will be a movement away from the judicial state, perhaps towards a preventive regime. Even if judicial review survives in the Counter-terror state, at least pro forma, it will be a fully deferential rubberstamp*

---

<sup>16</sup> Si pensi alla Germania, alla Spagna o alla Francia. Cfr. il numero monografico n. 2/201 di *Percorsi Costituzionali “Covid e Corti”*, rispettivamente i contributi di A. Gatti, *Per un'emergenza “ragionevole”: l'opera mitigante della giurisprudenza tedesca sulle decisioni degli esecutivi. Un confronto con l'Italia*, pp. 257-286; S. Romboli, *Covid e Corti: gli interventi del tribunale costituzionale spagnolo in materia di “stati di emergenza”*, pp. 305-336; A.M. Lecis Cocco Ortu, *Il Consiglio Costituzionale francese di fronte all'emergenza sanitaria, tra tutela (effettiva) dello stato di diritto e tutela (disattesa) dei diritti*, pp. 229-256.

<sup>17</sup> Nella misura in cui è riuscita a conoscere le poche questioni di legittimità prospettate, queste hanno riguardato il rapporto di competenze Stato-Regione e gli obblighi vaccinali. Cfr. Servizio Studi della Corte costituzionale, *La gestione della pandemia di Covid-19 nella giurisprudenza costituzionale* (a cura di N. Viceconte), marzo 2023, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Inoltre, la negazione della natura sanzionatoria delle questioni esaminate, (per la Corte costituzionale la vaccinazione sarebbe un requisito per lo svolgimento dell'attività lavorativa e la mancata vaccinazione una «sopravvenuta provvisoria impossibilità per il dipendente di svolgere attività lavorative») fa di fatto prevalere le esigenze organizzative sui diritti individuali delle persone (così, ad esempio, V. Baldini, *L'emergenza sanitaria tra stato di eccezione, trasformazione della Costituzione e garanzie del pluralismo democratico*, in *www.dirittifondamentali.it*, 1/2023, 390-415, spec. 397-398).

*operation as it happened at times of war, using risk assumptions»<sup>18</sup>. Ciò avviene quando gli standard democratici sono bypassati in nome del principio di necessità.*

La proporzionalità applicata alle decisioni che assumono la sicurezza come criterio prevalente per limitare i diritti fondamentali, per essere pienamente operativa, deve quindi superare lo stretto scrutinio di legittimità – come è stato giustamente fatto con riferimento alla sicurezza-ordine pubblico – aggiungendovi una sorta di giudizio complessivo di “razionalità minima” che deve sorreggere ogni misura. Mi pare invece che nell’emergenza pandemica tale scrutinio o sia mancato del tutto, o sia stato formulato in maniera tautologica e superficiale, così avverando il timore che era stato paventato durante l’emergenza terroristica: la sicurezza come un interesse tiranno.

#### **4. La crisi dello strumento parlamentare come involontaria conseguenza della torsione securitaria**

Ma la garanzia dei principi dello Stato di diritto deve altresì misurarsi sulla consistenza ed efficacia dei controlli sul piano politico da parte delle rappresentanze parlamentari.

A fronte di questi fatti così nuovi, e di una inedita concentrazione di nuovo potere nell’emergenza pandemica, è emersa ancora più chiaramente rispetto all’emergenza terroristica la sconcertante debolezza della funzione parlamentare: passiva sia quanto a investitura dell’esecutivo a provvedere tramite atti regolamentari monocratici come i DPCM<sup>19</sup>, sia quanto a controllo successivo. Il punto è però che la crisi del Parlamento è divenuta uno dei nodi cruciali del costituzionalismo contemporaneo, ma per l’Italia, molto più che per altre forme di governo, ha assunto tratti quasi drammatici.

---

<sup>18</sup> A. Sajó, *From Militant Democracy to the Preventive State?*, cit., p. 2276.

<sup>19</sup> Tra i commenti “a caldo” F. Clementi, *Quando l’emergenza restringe le libertà meglio un decreto-legge che un DPCM*, in *Il Sole 24 ore*, 13 marzo 2020; I. Massa Pinto, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020. Di poco successivo, M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020.

Come recuperare il giusto ruolo del Parlamento rispetto all'operato del Governo, specie in condizioni emergenziali?

In che modo rendere effettivo il controllo sull'operato politico e normativo del Governo, funzione essenziale e ineliminabile in un sistema democratico, per di più di tipo parlamentare come il nostro?

Come impedire lo svilimento del ruolo propulsivo e di proposta degli organi parlamentari a fronte di una tendenza sempre più pervasiva di sostituzione della politica da parte di *task forces* "tecniche", ma con investitura ad alta intensità politica, che dettano, a tutt'oggi, le linee "politiche" anche per il dopo-Covid?

È questo il vero cuore pulsante del rapporto tra sicurezza e libertà nelle democrazie contemporanee e la chiave per interpretare l'emersione di una dimensione propriamente collettiva e "democratica" della sicurezza (comunque la si voglia intendere) come garanzia dell'esercizio dei diritti civili e sociali del cittadino.

dirittifondamentali.it