

LESSICO IN-COSTITUZIONALE

a cura di
Tania Groppi
Carla Bassu
Tommaso Edoardo Frosini
Rolando Tarchi

Coordinamento di Giammaria Milani

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Lessico in-costituzionale

a cura di

Tania Groppi, Carla Bassu

Tommaso Edoardo Frosini, Rolando Tarchi

coordinamento di

Giammaria Milani

Editoriale Scientifica
Napoli

Il volume è finanziato con i fondi del Dipartimento di Scienze umanistiche e sociali dell'Università di Sassari – Progetto MIUR PRIN 2017 “Framing and Diagnosing Constitutional Degradation”

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2025
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-0235-0199-3

Elenco delle autrici e degli autori

Marta Addis

Stefano Bargiacchi

Massimiliano Baroni

Carla Bassu

Ilario Belloni

Paolo Bianchi

Paolo Bonini

Lorenzo Botta

Paola Calonico

Giuliana Giuseppina Carboni

Valentina Carlino

Rino Casella

Diana Maria Castano Vargas

Chiara Cerbone

Floriana Colao

Pierluigi Consorti

Gian Luca Conti

Matteo Corsalini

Elia Cremona

Simone Cresti

Raffaella Cristiano

Francesco Dal Canto

Chiara A. d'Alessandro

Giacomo Delledonne

Angela Di Gregorio

Gabriella Duranti

Gianluca Famiglietti

Emiliano Frediani

Tommaso Edoardo Frosini

Salvatore Mario Gaias

Giovanni Gandino
Andrea Gatti
Giacomo Giorgini Pignatiello
Tommaso Greco
Tania Groppi
Giovanni Guerra
Aldo Iannotti della Valle
Marco Mancini
Claudia Marchese
Andrea Marchetti
Francesco Marone
Giuseppe Martinico
Federica Martiny
Giammaria Milani
Lorenzo Milazzo
Salvatore Mistretta
Matteo Monti
Luigi Nonne
Saulle Panizza
Riccardo Pavoni
Mario Perini
Valeria Piergigli
Martino Pintus
Pier Giuseppe Puggioni
Andrea Raciti
Edoardo C. Raffiotta
Giorgio Ridolfi
Mariella Robertazzi
Fernando Gustavo Ruz Dueñas
Jan Sawicki
Marco Schirripa
Valentina Rita Scotti
Serena Sileoni
Marco Antonio Simonelli

Federico Spagnoli

Giovanna Spanò

Irene Spigno

Ester Stefanelli

Giuliaserena Stegher

Elettra Stradella

Rolando Tarchi

Guido Valenti

Fausto Vecchio

Patrizia Vigni

Alessandra Viviani

Sicurezza

GIULIASERENA STEGHER

Il tema della sicurezza, pur non essendo nuovo, è stato oggetto di rinnovato interesse negli ultimi tre decenni ed è stato declinato con riguardo a molteplici profili: a partire dal terrorismo [v. TERRORISMO INTERNAZIONALE] fino ad arrivare alla pandemia [v. EPIDEMIE] e alla guerra [v. GUERRA].

Dopo i tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001 si è inaugurata una fase che ha messo in discussione il rapporto tra libertà e sicurezza e che ha portato all'emersione di politiche indirizzate alla lotta al terrorismo internazionale e al contingentamento dei flussi migratori, che hanno avuto ripercussioni sulla tutela dei diritti fondamentali anche nei paesi dell'Europa Occidentale e del Nord America.

Tendenzialmente, gli ordinamenti statali prevedono generiche misure finalizzate a prevenire e contrastare eventi potenzialmente pericolosi, ma dinanzi alla minaccia concreta possono far ricorso a misure di prevenzione e repressione che non sempre si conciliano con le libertà e diritti fondamentali. In questo senso si parla di regimi emergenziali, che possono essere previsti in Costituzione o meno, temporaneamente derogatori di situazioni ordinarie.

Sin dalle prime elaborazioni dottrinarie (Hobbes) e dalle prime codificazioni (Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789), la sicurezza ha rappresentato una delle funzioni principali dello Stato, il quale svolge il ruolo di custode rispetto a eventuali ingerenze esterne e a problematiche interne. La stessa, impiegata per mantenere l'integrità degli elementi distintivi dello Stato (popolo, territorio e sovranità), presuppone l'esistenza ed è posta a garanzia di altri diritti. A lungo perciò è stata intesa come uno dei compiti dell'azione statale e per questo sono stati predisposti i necessari strumenti sia a tutela dell'ordine interno, sia a difesa nei rapporti esterni.

La manifestazione di un terrorismo di matrice internazionale, così come quelle della pandemia e della guerra, che esulano da connotazioni geografiche

e che possono colpire indifferentemente ogni parte del globo, hanno messo in discussione il concetto classico di “sicurezza”: la stessa ha ritrovato la sua antica vocazione ad essere intesa come un vero e proprio diritto.

Negli ultimi anni, nonostante una sorta di normalizzazione degli *status* emergenziali, le legislazioni adottate dai vari ordinamenti sono state sottoposte a un vaglio di costituzionalità delle corti e dei tribunali, che hanno legittimato la compressione dei diritti fondamentali per motivi securitari solo nel caso di emergenze e per un periodo di tempo strettamente limitato. Tali misure però devono essere però caratterizzate da congruità e ragionevolezza.

Oggi, la sicurezza può essere indentificata non solo come un valore, ma anche come un bene correlato ad altri: alla vita, alla dignità [v. DIGNITÀ UMANA] e all’incolumità fisica, che possono essere messi a repentaglio da un uso sbagliato di mezzi e tecnologie. È per questo che la sicurezza, che non ha un significato univoco, può essere declinata da molteplici aspetti e in differenti contesti: si può parlare di sicurezza medica, sicurezza ambientale, sicurezza alimentare, sicurezza digitale, sicurezza economica, ecc.

In linea più generale, la sicurezza è da intendersi quale interesse pubblico posto a tutela dei diritti individuali. Come accaduto nel contesto della pandemia, questi ultimi infatti possono subire una temporanea limitazione proprio a tutela della collettività e perciò a tutela dell’ambiente [v. AMBIENTE], dell’acqua, della salute [v. SALUTE PUBBLICA], ecc. Compito del legislatore è dunque quello di predisporre adeguati strumenti di promozione e tutela.

Pertanto la sicurezza è intesa come interesse pubblico o collettivo che deve trovare adeguata tutela. Nel caso italiano, la sicurezza ha fondamento costituzionale, giacché trova espressa menzione in diversi articoli (13, comma 3, 14, comma 2, 16, comma, 17, comma 3, 41, comma 2, 117, commi 2 e 3, 126, comma 2). A tal proposito, è possibile desumere come la stessa non solo sia un bene che trova dignità e tutela a livello costituzionale, ma altresì rappresenta un limite all’esercizio di talune libertà e alcuni diritti fondamentali. Negli ultimi anni la dottrina si è interrogata sulla possibilità di configurare la sicurezza anche come un diritto individuale, ma non vi è stata una risposta univoca.

Estendendo lo sguardo a livello comparato, è possibile constatare come la sicurezza sia presente in diversi testi costituzionali del continente europeo e latinoamericano, nonché in molteplici atti normativi. È qui possibile richiamare, a titolo meramente esemplificativo, alcuni casi: nella Costituzione svizzera la stessa è citata molteplici volte (ben 23), con riguardo a diversi settori, così co-

me nella costituzione portoghese, ove si afferma espressamente che «tutti hanno diritto alla libertà e alla sicurezza» (art. 27). Nell'ordinamento francese, invece, l'art. 1 della legge n. 2001-1062 afferma che, oltre a essere un diritto fondamentale, è parimenti condizione per l'esercizio delle libertà e per la riduzione delle disuguaglianze.

Il volume intende introdurre il lettore alla esplorazione di uno dei fenomeni più controversi e dibattuti del XXI secolo: quello della crisi della democrazia costituzionale, testimoniata dal suo arretramento globale. I processi in atto, che vengono designati con molteplici nomi (in inglese, ad esempio, *democratic retrogression*, *democratic decay*, *democratic erosion*, *democratic backsliding*) hanno attirato l'attenzione, e le preoccupazioni, degli studiosi di molte discipline, tra essi i costituzionalisti e i comparatisti. Si tratta infatti di fenomeni che soltanto raramente si manifestano attraverso la tecnica che in passato costituiva la via maestra per l'instaurazione di regimi autoritari, ovvero quella dei colpi di stato. Il più delle volte, si assiste a un progressivo scivolamento verso regimi non democratici, attraverso una sequenza di mutamenti istituzionali che, presi uno per uno, non paiono pericolosi, ma considerati nel loro insieme fanno entrare in crisi gli elementi strutturali della democrazia costituzionale, ovvero quei limiti al potere delle maggioranze politiche che costituiscono l'essenza del costituzionalismo.

Considerato il ruolo che riveste il diritto (incluso il diritto costituzionale) nel progressivo scivolamento verso l'autoritarismo (al punto che si è parlato *autocratic legalism*), assume un ruolo centrale, non solo per la comprensione dei fenomeni in atto, ma anche per una vigilanza democratica che consenta di intercettarli e di prevenirli, la padronanza degli istituti giuridici e del linguaggio giuridico. Da qui l'esigenza di un "lessico", che si concentri sui concetti giuridici caratteristici del costituzionalismo, per verificarne la tenuta a fronte delle manipolazioni e involuzioni. Un lessico "in-costituzionale", pertanto, dove il trattino all'interno dell'aggettivo intende significare che non sui tradizionali profili della incostituzionalità ci si sofferma, ma sulle nuove tendenze che vedono il diritto costituzionale usato come strumento per svuotare dall'interno il costituzionalismo. Si è pertanto fatto ricorso alla formula, già collaudata in molte discipline, del "lessico": un lemmario di 244 voci, redatte in termini sintetici da 75 specialisti del settore. Ogni voce, oltre a presentare i tratti principali di ogni singolo tema trattato, introduce le problematiche che attraversa nell'ambito dell'attuale arretramento della democrazia, mettendone altresì in evidenza le potenzialità, nell'ottica di un rafforzamento della democrazia costituzionale.

Il volume è il prodotto di una ricerca pluriennale condotta nell'ambito del PRIN 2017, dal titolo "Framing and Diagnosing Constitutional Degradation: a Comparative Perspective" (Principal Investigator Tania Groppi), che ha visto coinvolte quattro unità di ricerca, basate nelle Università di Siena, Sassari, Suor Orsola Benincasa Napoli e Pisa, con la collaborazione scientifica di studiosi internazionali.

ISBN 979-12-235-0199-3

