



ORDINES

Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

ISSN 2421-0730

NUMERO 1 – GIUGNO 2017

IVAN VALIA

Una riflessione su sicurezza e libertà

M. Barberis, *Non c'è sicurezza senza libertà.*

Il fallimento delle politiche antiterrorismo, Il Mulino,

Bologna 2017, pp. 136

IVAN VALIA *

Una riflessione su sicurezza e libertà

M. Barberis, *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Il Mulino, Bologna 2017, pp. 136

Oggi, più che mai, ha senso riflettere sul rapporto tra libertà e sicurezza e sul modo in cui esso incide sulle dinamiche di carattere politico, economico, culturale. Gli attentati terroristici sono ormai all'ordine del giorno e la difficoltà di identificare il *nemico* di turno non fa altro che acuire il senso di incertezza che caratterizza la nostra epoca.

In *Non c'è sicurezza senza libertà* Mauro Barberis entra nel profondo del problema attraverso una puntuale analisi che parte dalla ricerca dell'origine dell'intreccio tra *securitas e libertas* per arrivare, al termine dell'indagine, a decretare in modo netto il fallimento delle politiche antiterrorismo degli ultimi anni. Per fare ciò l'Autore segue un percorso sicuramente complesso, all'interno del quale riesce però a districarsi abilmente, senza mai trascurare le tappe decisive che hanno segnato i confini di quella strada. Il riferimento al pluralismo dei valori, al neo-costituzionalismo ed al bilanciamento dei valori risulta in tal senso doveroso. Pur trattandosi di temi ampiamente trattati dalla teoria del diritto contemporanea, l'approccio di Barberis consente di farli rivivere sotto una luce nuova. In un modo mai banale le problematiche connesse alla sicurezza e alla libertà vengono analizzate correlativamente alle vicende del costituzionalismo postbellico, del quale vengono lentamente svelate tutte le debolezze.

Sicurezza e libertà, se intesi come "valori", nascono in epoca moderna. Le nozioni, infatti, erano già note alle civiltà classiche greca e romana, ma possedevano un significato totalmente differente rispetto a quello

* Dottore di Ricerca in Teoria del diritto e Ordine giuridico europeo, presso l'Università "Magna Graecia" di Catanzaro.

contemporaneo. Ciò innanzitutto perché la storia dell'umanità è legata alla guerra come condizione di normalità: solo nell'ultimo settantennio il conflitto può essere considerato una eccezione. Sul punto Barberis evidenzia come nel mondo tardo-antico libertà e sicurezza potessero configurarsi come due entità alternative, mentre nel senso moderno «non sono compatibili, ma si sovrappongono parzialmente» (p. 13).

Il tema ritorna nella modernità politica, in particolare nell'ideale di Machiavelli, grazie al quale *securitas* e *libertas* sembrano avvicinarsi tra loro ed in quello di Hobbes in cui la *libertas* scompare, o meglio viene assimilata all'esigenza superiore della *securitas*. Ma la libertà comincia ad assumere una dignità diversa nell'opera di Locke: essa diventa parte centrale del suo progetto politico, poiché intimamente connessa al diritto lockiano per eccellenza, quello di proprietà (pp. 14-16).

Allargando la prospettiva, dalla lettura del testo si comprende come sia stato il pensiero liberale nel suo complesso a profondere le maggiori energie per cercare di dare armonia al binomio, tentando di legare in maniera sempre più salda i due elementi. Ciò accade con Montesquieu, secondo cui «la libertà politica, in un cittadino, consiste di quella tranquillità di spirito che proviene dalla convinzione, che ciascuno ha, della propria sicurezza»¹, con Adam Smith, che ritiene che la libertà di ogni individuo è legata alla «sensazione che ognuno ha della propria sicurezza»² e con Bentham che afferma che «la libertà politica è un altro ramo della sicurezza»³.

La tappa successiva del viaggio nel quale Barberis ci accompagna, riguarda la formalizzazione della libertà e della sicurezza all'interno dei documenti costituzionali, di cui esse costituiscono quasi un *pedigree di validità*, i

¹ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), Utet, Milano 1952, vol. I, p. 276 (xi, 6).

² A. SMITH, *Lectures on Jurisprudence* (1762-63), Liberty Fund, Indianapolis 1982, pp. 405, 412, 540.

³ J. BENTHAM, *Principles of the Civil Code*, in *Works*, I, William Tait, Edinburgh 1843, pp. 307-307.

principi cardine su cui si sono edificati gli ordinamenti democratici contemporanei. Ciò si può dire già per *La dichiarazione della Virginia (1776)*, oltre che per *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789)*, e per *La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948)*. Finalmente libertà e sicurezza possono essere considerati diritti a tutti gli effetti, in quanto proclamati solennemente e connessi in maniera indissolubile col fine ultimo di qualunque carta fondamentale, la tutela della dignità umana (pp. 19-21).

Ma alla loro istituzionalizzazione, che trova un passaggio fondamentale nel costituzionalismo postbellico, raramente è corrisposta un'adeguata ed effettiva tutela per gli individui. Infatti la storia recente dell'occidente è caratterizzata da un «aumento esponenziale e reale, non solo percepito, dell'insicurezza» (p. 27) e ciò nonostante (o forse a causa di) politiche neoliberiste che avrebbero dovuto garantire maggiore sicurezza. Infatti «[...] più interessante ancora, dal punto di vista della sicurezza, è la crescita dell'insicurezza di massa. Contro le loro pretese di neutralità e di oggettività, infatti, i processi di razionalizzazione neoliberisti aumentano il rischio reale, non solo quello percepito» (p. 28).

Viviamo, ahinoi, nel secolo dell'incertezza, economica, demografica, sociale. Lo Stato sembra ormai incapace – continua Barberis – di fornire le giuste garanzie, tant'è che al sentimento di insicurezza si accompagna sempre di più quello dell'angoscia. L'immagine che raffigura meglio la nostra paura ed il nostro segno di smarrimento è certamente il crollo delle Torri gemelle. Da quel momento, con esse, sono crollate le nostre certezze. Ne risulta uno scenario all'interno del quale neanche il quadro dei principi costituzionali sembra essere esente dalle minacce del nuovo terrorismo (pp. 29-30).

La storia del costituzionalismo postbellico viaggia di pari passo col tema del pluralismo dei valori e con la necessità del loro bilanciamento, data la loro molteplicità, conflittualità, incommensurabilità ed indeterminatezza. Sicurezza e libertà di certo non sfuggono alle logiche del bilanciamento,

alla necessità della scelta tragica della vittoria dell'uno sull'altro, una scelta «che comporta sempre una perdita» (p. 37).

All'interno degli ordinamenti contemporanei i valori-principi costituzionali, nella pratica, hanno diretta applicazione nell'attività dei legislatori e dei giudici costituzionali mentre, a livello teorico, trovano la loro sede ideale proprio nella teoria del bilanciamento perfettamente «teorizzata da Alexy in termini consequenzialistici». (p. 42).

Per ciò che attiene alla dimensione operativa, risulta decisivo il ruolo del giudice costituzionale dato che è il custode delle leggi a dover specificare il contenuto di valori quali la sicurezza, la libertà e la dignità. Osserva infatti Barberis «che il menu dei principi costituzionali è formulato in termini generici, di libertà, sicurezza, dignità e simili, essi constatano che tocca poi a legislatori e giudici, anche costituzionali, stabilire di quale libertà, di quale sicurezza, di quale dignità si tratti» (p. 47). È a questo punto che l'Autore svela il vero limite delle tecniche argomentative a disposizione dei giudici costituzionali, ossia che il loro è (e non potrebbe che essere) un controllo *ex post*. Un controllo che secondo molti è inefficace dato che interviene «solo in seconda battuta, dopo che gli esecutivi e, nei casi migliori, i legislativi, hanno provveduto all'emergenza» (p. 77). Forse l'unica forza che la corte può vantare sul tema delle politiche securitarie e su quello della connessa questione della libertà, è quella di rendere meno opaco il funzionamento delle istituzioni, cercando di fare luce sull'intricatissimo rapporto che vi è tra governi, *governance*, politica ed economia.

L'approfondimento sul tema del bilanciamento libertà-sicurezza continua e Barberis non si esime dal segnalare anche le posizioni critiche, come quella di Jeremy Waldron che, in linea con la propria teoria, rifiuta l'idea secondo cui si possa pervenire alla composizione delle frizioni tra i due valori per via giudiziale, per mezzo del *judicial review* (p. 69). Waldron ritiene che la sicurezza collettiva è «solo un'astrazione statistica, irriducibile alla nostra sicurezza individuale» (p. 71) ed è dunque

impossibile «bilanciare tra fra loro valori incommensurabili quali la libertà (individuale) e sicurezza (collettiva)» (p. 72).

A seguito della precisa ricostruzione storica e teorica, Barberis può finalmente evidenziare in maniera più diretta «l'impotenza del costituzionalismo» di fronte allo strapotere delle decisioni dell'esecutivo. Ciò costituisce, se non il fine ultimo dell'autore, quanto meno uno dei passaggi più importanti dell'intera opera. Emblematico, in tal senso, è quanto avvenne negli USA a seguito dell'undici settembre 2001 per mezzo del *Patriot Act* «più volte prorogato e ancora in vigore, benché molte sue disposizioni siano state ritenute incostituzionali [...]». La più nota e contestata subordinazione dei diritti di libertà alle esigenze della sicurezza, d'altra parte, è stata operata dal presidente Bush nel caso dei prigionieri di Guantánamo» (p. 50). Ciò che avviene nella base militare di Guantánamo è la prova lampante di quanto sia indifferente chi si imprigiona, di quanto deboli a volte appaiano le garanzie costituzionali, ma, soprattutto, è la certificazione di quanto ciò che alla fine realmente conta è la certificazione del dominio assoluto esercitato da un Paese (in questo caso gli Usa), al di là della tutela dei valori della libertà e della sicurezza. Le politiche neoliberiste sono riuscite ad andare nel senso contrario rispetto al percorso tracciato con enormi difficoltà, nel corso di decenni, dalle garanzie previste all'interno delle carte nazionali ed internazionali (p. 53). La vicenda di Guantánamo consente a Barberis di parlare apertamente di «regressione istituzionale». «L'orologio dei diritti» è stato portato indietro di secoli, e la insidiosa genesi della *governance* neoliberista ci ha ricollocato nell'epoca della concentrazione dei poteri nelle mani dell'esecutivo. La sensazione che ne deriva è di amarezza, angoscia, desolazione. Tutto sembra ormai fuori controllo e pare che la nostra insicurezza possa essere costantemente alimentata da questa totale assenza di garanzie giuridiche e protezioni politiche.

L'Autore non può non ritornare sulla vicenda decisiva dell'11 settembre, che ha costituito un punto di svolta nella relazione tra libertà e sicurezza,

sia per ciò che attiene al “nuovo terrorismo”, sia per la rivoluzione mediatica che ne è scaturita e per le pericolose derive istituzionali che ne sono seguite.

Se vi è un elemento realmente innovativo nell’attacco al World Trade Center esso è costituito dal fatto che è stato portato direttamente nel territorio “nemico”. Le “modalità organizzative” dell’attentato hanno fatto comprendere il suo “carattere globale” e hanno ingenerato la convinzione per cui da quel momento non si potesse più evitare la diffusione su scala mondiale del terrore.

Ed un ruolo decisivo nell’amplificazione del terrore lo hanno giocato i media che sono colpevoli, tra le altre cose, di spettacolarizzare il dramma e di assecondare l’inutilità delle reazioni antiterroristiche che si sono susseguite nell’ultimo quindicennio. Insicurezza, angoscia e morte vivono ormai da tempo nelle dirette televisive. La loro forza di penetrazione nelle nostre vite ha poi assunto un senso ancora più drammatico a causa della nostra perenne connessione alla rete globale.

Insieme a Barberis siamo testimoni inermi dell’orrore mediatico che si fa realtà, spettatori che assistono impotenti al «maledetto bisogno» del potere USA di riattribuirsi quel ruolo centrale ed imperiale che aveva perso durante la guerra fredda.

È pressoché impossibile, da questo momento in poi, trovare all’interno del testo pagine in cui ci sia spazio per la speranza, non possiamo più illuderci, ed è per questo che Barberis rivolge al lettore una domanda: se non c’è nulla di razionale, se tutto ormai sfugge a qualsiasi forma di controllo, come si può pretendere di trovare un luogo in cui sicurezza e libertà possano finalmente coniugarsi?

Se è possibile le derive di natura politica sono poi ancora più drammatiche. Le nuove forme di terrorismo legittimano e autorizzano i *commanders in chief*, i quali a loro volta proclamano la «guerra totale» al terrore (vi è l’esplicito riferimento ai conflitti in Afghanistan e in Iraq oltre che alle

parole di Hollande pronunciate a seguito degli attentati di Parigi di poco meno di due anni fa: «noi siamo in guerra»⁴ (pp. 61-62).

Il potere, spostatosi nelle mani dell'esecutivo, ha creato un nuovo leader carismatico, una sorta di Leviatano che sembra sfuggire persino al controllo della Corte Suprema. Infatti «la guerra al terrore non è prevista dalla Costituzione, allora il presidente dovrà decidere lui come proteggere gli americani» (p. 64). È la dottrina Bush, che non appare molto distante dalla teoria costituzionalista schmittiana. Tant'è che, richiamando il *Patriot Act*, Barberis parla esplicitamente di «legislazione motorizzata di schmittiana memoria». Un atto nato per l'emergenza, ma che vive e va ben al di là dell'emergenza stessa. L'eccezione si fa regola, le misure di emergenza assumono la dimensione della permanenza e della stabilità (p. 68).

Ma il complesso di queste misure possiede il tratto comune dell'inefficienza: piuttosto che aumentare la dose di sicurezza esse servono più che altro a rassicurare la popolazione, sono uno strumento di controllo della cittadinanza. Anzi, in accordo con Waldron, possiamo arrivare a sostenere la loro quasi inutilità dato che «la probabilità che ognuno di noi ha di morire in un attentato terroristico, benché vari da persona a persona, resta paragonabile alla probabilità di essere colpiti da un fulmine. Qualsiasi misura antiterrorismo diminuisce tale probabilità di una percentuale tanto infinitesimale che tanto varrebbe limitarsi a fare gli scongiuri» (p. 76). In definitiva, la maggior parte delle volte, la libertà personale è sacrificata in nome di ragioni squisitamente simboliche.

Più si va avanti nella lettura del libro, più si perdono le poche certezze che pensavamo di avere sul tema. Così Barberis non si astiene dall'avvicinare il terrorismo e le politiche antiterrorismo sotto il profilo della loro incapacità

⁴ Per un approfondimento sulla posizione che Hollande ha assunto a seguito degli attentati di Parigi del 13 novembre 2015 si veda http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/16/hollande-la-france-intensifiera-ses-operations-en-syrie_4811147_4809495.html.

nel distinguere tra le persone: se per chi compie attentati le vittime sono tutte le stesse, così l'antiterrorismo «si accontenta di capri espiatori ai quali far pagare colpe altrui» (87).

Certo è che “sicurezza”, già di per sé, è un concetto che può ingenerare confusione, dato che la si può intendere oltre che in senso collettivo, anche in senso individuale (come diritto riconosciuto dalle costituzioni e spettante ad ogni persona). A rendere ancora più complessa la questione vi sono altre declinazioni del termine, che Barberis passa in rassegna: sicurezza sociale, sicurezza nazionale (tra le dottrine citate viene nuovamente richiamato Schmitt e l'idea del sovrano che decide nello stato di eccezione), pubblica sicurezza (pp. 98-101). All'interno del complesso scenario che ne deriva sembra che non vi sia alcuna soluzione realmente spendibile a favore della sicurezza pubblica-nazionale. Anzi, quanto più si va avanti con le misure tipiche del nuovo antiterrorismo, tanto più cresce in modo esponenziale l'insicurezza. Siamo violati nella nostra intimità, nei nostri diritti fondamentali, soggetti ad una doppia minaccia: da un lato i rischi del terrorismo, dall'altro l'incertezza e l'aleatorietà delle politiche securitarie (p. 105).

Nell'ultimo dei cinque capitoli l'Autore conferma con convinzione l'idea per cui le misure antiterrorismo, con riferimento al bilanciamento tra sicurezza e libertà, non soddisfano né il controllo di proporzionalità né quello di adeguatezza e che sono sovente irrazionali. Vista la loro quasi inutilità, sorge un legittimo dubbio. È forse possibile – si chiede il Professore genovese – che tali misure siano prese solo per fini strumentali, ossia per aumentare il consenso politico? (p. 107). Credo che, giunti ormai all'epilogo del testo, la risposta sia lapalissiana.

La complessità del tema della sicurezza e del suo collegamento con il valore della libertà, così ben descritto nei precedenti capitoli, sembra faciliti il potere non solo nel ricorrere a misure che nella migliore delle ipotesi sono solo simboliche (Guantánamo), ma, di più, a speculare sulle tragedie che oggi affliggono il pianeta. La gestione dell'emergenza

migratoria è il caso più emblematico di questa situazione volutamente caotica.

La scarsa efficacia delle politiche securitarie viene letta da Barberis anche grazie al ricorso ad alcune fallacie tipiche in tema di sicurezza che, tra l'altro, evidenziano «l'isteria securitaria» sfruttata dai governi. Un esempio è chiarificatore in tal senso. «[D]opo l'Undici settembre circa un milione e mezzo di persone decisero di andare in vacanza in auto invece che in aereo. Ma guidare l'auto è sessantacinque volte più pericoloso che prendere l'aereo: sicché si produsse un migliaio di incidenti stradali in più» (p. 109). Secondo un'altra fallacia le misure securitarie riguarderebbero solo i presunti terroristi. L'esito, tuttavia, è quello di cercare un capro espiatorio e di ingenerare nella gente la convinzione che certe minoranze siano vicine a cellule terroristiche. Infine vi sono fallacie legate alla inutilità di misure tese a limitare la libertà personale e che servono, semmai, a stigmatizzare il dissenso, ma sempre all'interno di un contesto in cui la sensazione diffusa è che ormai nessuno riesca più a governare o a controllare nulla.

Vengono poi riportati i più classici esempi relativi al bilanciamento libertà/sicurezza: legittima difesa, tortura ed emergenza costituzionale (pp. 112-124).

Per ciò che concerne la legittima difesa, siamo spesso di fronte a casi di privatizzazione della sicurezza non dichiarati, che avvengono, ad esempio, col ricorso sempre maggiore all'installazione di telecamere nelle nostre città. Anche in questo caso le ragioni sono per lo più simboliche e poco hanno a che fare con la sicurezza dei cittadini.

Sulla tortura, su cui tanto si è detto e molto si è scritto, Barberis ricorda come tale pratica continua a perpetrarsi e riporta il classico esempio della *ticking bomb*. L'ipotesi di torturare un terrorista che ha collocato una bomba ovviamente suscita questioni rilevanti soprattutto da un punto di vista morale. Ma siamo, per l'appunto, nel campo delle ipotesi. Cosa accadrebbe se poi la situazione si realizzasse realmente? Dice Barberis che «[i]n un caso così, anche oggi il terrorista verrebbe torturato, beninteso

senza ammetterlo: ma il torturatore umanitario, per così dire, rischierebbe incriminazione e condanna. Persino nella remota eventualità che in Italia fosse introdotto il reato di tortura il torturatore sfuggirebbe a condanna e pena invocando, a buon diritto, lo stato di necessità (art. 54 c.p.). Questa è l'unica eccezione al divieto di cui si senta il bisogno» (p. 119).

Sul problema dell'emergenza costituzionale, infine, si prospettano diverse ipotesi. O si evita che lo stato di emergenza sia predeterminato in costituzione. In questo caso non può che richiamarsi nuovamente Schmitt e l'idea secondo cui debba essere il "custode della costituzione", ossia il Capo dello Stato, a decidere sullo Stato di eccezione. O, diversamente, si regola l'emergenza attraverso previsione costituzionale o legislativa. In entrambi i casi potrebbero però esservi numerosi abusi ed in particolare, nel caso in cui fosse il legislativo ad avere l'ultima parola, è doveroso ricordare come le maggioranze politiche non sempre (anzi molto raramente) sono sensibili sul tema dei diritti umani (con buona pace di Waldron).

Quali, dunque le possibili soluzioni, quali le proposte? (pp. 124-126).

Barberis, senza troppi giri di parole, afferma che la sfida al terrorismo sembra essere una battaglia persa: in tal senso vanno lette le numerose pagine in cui l'autore evidenzia l'inefficacia e l'inutilità delle recenti «guerre contro il terrore». Sarebbe necessario a questo punto che i politici compissero un atto di sincerità innanzitutto verso se stessi, aspettando che «la marea si ritiri». Certo non sarebbe conveniente, proprio da un punto di vista politico, «dire la verità, specie quando suona così dissacrante» (p. 124). In secondo luogo sarebbe opportuna una difesa del territorio europeo che non prescinderebbe da un buon coordinamento dell'intelligence. Le corti dovrebbero poi limitare la libertà personale solo nei casi indicati dal legislativo e tali limitazioni dovrebbero essere formulate sempre in regole astratte e generali, senza alcuna distinzione «fra cittadini e stranieri, fra maggioranza o minoranze» (p. 125). E bisognerebbe evitare che il bilanciamento venisse fatto caso per caso. I reati -continua Barberis -

andrebbero diminuiti e semplificati, piuttosto che continuare sulla strada della legificazione, altro elemento che ha contribuito a rendere ulteriormente complicata la questione in esame. Ma queste sono tutte questioni che interessano gli operatori politici. Quali quindi le responsabilità dell'intellettuale? Quella principale risiede nell'approfondimento del fenomeno, nell'evitare di incappare nella strada del luogo comune, che tanto affascina «la stupidità umana». Ci si deve astenere dalla critica, se non si hanno proposte alternative. Ebbene, senza ombra di dubbio, al termine di questo faticoso ma illuminante percorso, possiamo dire che Mauro Barberis ha assolto perfettamente il proprio compito.