



Carlo Mosca, *La sicurezza. Valori, modelli e prassi istituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 666

Il 30 marzo 2021 è venuto a mancare Carlo Mosca, prefetto dalla lunghissima carriera nell'Amministrazione dell'Interno e, tra l'altro, dalla rilevante esperienza di insegnamento nella Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia (di cui era decano, ma diresse anche la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno) e in vari atenei: con lui è scomparsa una figura decisamente apprezzata per le sue qualità, nei vari ruoli ricoperti (fu anche Consigliere di Stato, oltre che più volte capo di gabinetto di alcuni titolari del Viminale).



Nel corso della sua vita Mosca ha contribuito in modo significativo alla dottrina, dando alle stampe varie pubblicazioni e dedicandosi pure alla riflessione teorica. Solo poche settimane prima della sua morte, Editoriale Scientifica aveva pubblicato l'ultima, corposa opera di Mosca: *La sicurezza. Valori, modelli e prassi istituzionali*. Si tratta di una vera e propria *summa* della riflessione del prefetto e studioso sul tema della sicurezza, a livello generale e con specifico riguardo ai profili legati alla pubblica sicurezza, al ruolo delle forze di Polizia e all'Amministrazione



dell'Interno. Fanno parte del volume anche oltre duecento pagine di fonti normative e altri documenti rilevanti, così da permettere a chi affronta la lettura del saggio di non perdere mai di vista la cornice entro la quale si formano teorie, prassi e nuove proposte.

Fin dalle prime pagine l'autore ha insistito su un profilo per lui di assoluta rilevanza, in ogni discorso relativo alla sicurezza, vale a dire la necessaria *connessione biunivoca e interazione continua tra teoria e prassi*. L'accento è stato posto soprattutto sull'importanza di una teoria generale della sicurezza: ciò a dispetto di un fin troppo marcato – benché comprensibile – approccio concreto ai temi della pubblica sicurezza o di una tendenza a tenere separate figure “teoriche” e “pratiche” senza che queste si confrontino. Secondo Mosca, l'approfondimento teorico deve esistere per essere in grado di spiegare «razionalmente il fenomeno studiato, attingendo alla prassi con l'ambizione di riuscire a ricavarne [...] osservazioni che, individuando i modelli concreti d'interazione istituzionale disegnati da norme e regole, possano assumere validità generale». Solo questo, a giudizio di Mosca, permette di dare agli stessi operatori della sicurezza indicazioni e strumenti utili per la loro attività quotidiana: se dunque la prassi fornisce elementi per costruire la teoria, a sua volta questa consente di far emergere l'opportunità di modificare le prassi – anche quando fino a quel momento siano parse soddisfacenti – o le norme che le regolano (o entro cui si sviluppano) per renderle più “giuste” ed efficaci.

A questo proposito, l'autore ha ritenuto opportuno offrire in una quarantina di pagine un *excursus* (necessariamente rapido, ma certo non inutile) delle principali visioni teoriche – soprattutto filosofiche, ma anche storico-politiche – in materia di sicurezza (in dialogo con il concetto



di Stato): dopo qualche accenno all'epoca classica, le riflessioni partono dall'era moderna (in particolare dalle tesi di Hobbes, Locke e Rousseau) e si spingono fino all'apporto fornito in materia da Popper.

Chi studia il diritto costituzionale non può certamente prescindere dal terzo capitolo, dedicato al rapporto tra sicurezza e libertà: Mosca in quelle pagine ha contestato – in coerenza con il suo lungo impegno – l'idea che a più libertà potesse corrispondere meno sicurezza e che l'accrescimento di quest'ultima dovesse comportare inevitabilmente (specie in periodi di emergenza) limitazioni alla prima. Per lui non solo non c'era alcun contrasto tra libertà e sicurezza, ma questa si doveva considerare a tutti gli effetti un «diritto di libertà», costituzionalmente tutelato e coerente con i principi della legge fondamentale, «da apprezzare nella dimensione individuale e collettiva»: diversamente ci si sarebbe trovati di fronte a una «sicurezza non democratica e non costituzionale deviata rispetto alla sua essenza», volta solo a eliminare il disordine e a difendere l'autorità e il potere.

In questo senso, le scelte compiute a partire dalla discussione e dall'approvazione della legge n. 121/1981 («Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza») avrebbero «dilatato il significato della sicurezza, pretendendone una partecipazione e una condivisione dei cittadini», producendo innanzitutto una progressiva integrazione delle forze di polizia nella società civile: questo consentirebbe di garantire allo stesso tempo il diritto alla sicurezza e la sicurezza (intesa come certezza) dei diritti e delle libertà.

È assai rilevante la precisazione di Mosca, per il quale il diritto alla sicurezza – che «si concretizza in termini di anticipata, ragionevole ed effettiva garanzia di protezione dalle minacce [...] concrete o potenziali» –



«può definirsi tale e legittimarsi [...] solo nella misura in cui sia fedele espressione del principio di cui all'articolo 2 della Costituzione» (disposizione "di apertura" che appunto riconoscerebbe quel diritto in quanto avvertito «in un determinato momento storico dalla società»: per l'autore si è di fronte a un «diritto di libertà»¹, costituzionalmente garantito (anche sulla base di quanto rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 2/1956), che vive in «necessaria simbiosi con gli altri diritti e interessi protetti dalla Costituzione e dall'ordinamento giuridico». Il tutto senza perdere di vista, anche nei momenti che richiedono limitazioni maggiori o l'uso della forza, la necessità che la compressione di una situazione giuridica non ecceda mai lo stretto necessario per le esigenze di tutela perseguite (in un'attenta e ponderata opera di bilanciamento) e la salvaguardia della «sicurezza della dignità umana»; diversamente, «si scade nell'arbitrio, nell'autoritarismo e nella tirannica oppressione».

Su queste basi, Mosca ha sottolineato come la missione del Ministero dell'intero (e dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) sia «garantire l'esercizio dei diritti civili e sociali di tutti i cittadini», il che vale anche – l'autore ne era profondamente convinto – per le forze di polizia. Tale consapevolezza era servita allo stesso Mosca a introdurre l'approfondimento dei temi del coordinamento e del raccordo istituzionale nel campo della sicurezza, su cui si ragiona a partire dal quarto capitolo. In una realtà istituzionale (nonché ordinamentale, sociale e giuri-

¹ L'autore più avanti parla addirittura di «diritto sociale di libertà», rinvenendo in esso i «profili caratterizzanti un diritto sociale e cioè l'interesse generale alla sua tutela, non solo quella individuale», per cui si può pretendere che lo Stato rimuova «ogni ostacolo alla libertà della paura» e tenda alla tutela dell'uguaglianza.



dica) caratterizzata da un alto grado di complessità, il modello gerarchico non si presenta come il più efficace o, per lo meno, non è in grado da solo di «tutelare, da parte dei cittadini, l'esercizio del diritto alla sicurezza»; il coordinamento è necessario soprattutto tra le varie forze di polizia – senza percorsi autonomi o competizioni pronte a trasformarsi in ostacoli – al fine di «garantire l'unitarietà del sistema sicurezza».

L'esame delle forme, degli strumenti e delle sedi di coordinamento e raccordo ha poi condotto Mosca a un inquadramento storico (e non solo) delle strutture che oggi si riconducono all'Amministrazione della pubblica sicurezza, partendo dalle vicende del Regno, passando per la transizione costituzionale e arrivando agli anni della Repubblica. Particolare rilievo è stato dato all'avvento della citata legge n. 121/1981, indicato come «atto fondamentale significativo di un'importante svolta capace di riaccreditare l'Amministrazione e le Forze di polizia nella società, conferendo loro un ruolo più moderno e un'identità più democratica al servizio della Comunità dei cittadini». L'autore ha così analizzato alla luce di quella fonte anche le norme entrate in vigore in seguito, cercando di collocarle il più possibile nel modello di «sicurezza condivisa, partecipata e integrata» che quarant'anni fa si è iniziato a tracciare (e che in seguito è stato perseguito, non sempre – va detto – con i medesimi risultati). Un capitolo specifico del volume – il sesto – è dedicato al Ministero dell'interno e all'Amministrazione della pubblica sicurezza, alle fonti che li regolano, alla loro organizzazione e alle attività rilevanti per il tema qui trattato.

Nelle sue conclusioni, Carlo Mosca non aveva mancato di sottolineare ancora una volta come «la sicurezza sia davvero tale solo nella misura in cui l'azione di protezione e di bilanciamento dei diritti da essa attinti da



parte dello Stato tenda sempre ad assicurare la massima possibile espansione di tutti gli interessi costituzionali concretamente in gioco»: aveva dunque voluto dare rilievo al volto della sicurezza “espansivo” dei diritti (in senso letterale nella migliore delle ipotesi, nel senso di una loro garanzia in caso di limitazioni necessarie). In questo senso, anzi, l’autore si era spinto oltre, identificando la sicurezza come «un dovere e un obbligo in corrispondenza di un diritto della comunità e di un diritto dell’individuo».

Non si trattava e non si tratta affatto di osservazioni banali, specie in tempi in cui le minacce alla sicurezza (intesa come assenza di preoccupazioni) si fanno tanto immateriali quanto insidiose e si parla – più o meno a (s)proposito – di limitazioni di libertà e diritti imposte da norme di varia natura. La consapevolezza, da parte di funzionarie e funzionari (nonché operatrici e operatori) di pubblica sicurezza, del rilievo di una sicurezza che garantisce, prima ancora di limitare o vietare, sarebbe lo strumento migliore per ottenere e praticare una sicurezza realmente più partecipata e apprezzata. Oltre che per raccogliere in modo degno la lezione di Carlo Mosca.

Gabriele Maestri

(Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato;
coordinatore della redazione di *Democrazia e Sicurezza*)