

BOLOGNA 7/11/2017

Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna
Relazione del Prefetto di Bologna Matteo Piantedosi
LO STATO E LE LIBERTA' CIVILI

INTRODUZIONE

Desidero, in primo luogo, ringraziare il Presidente della Classe di Scienze Morali dell'Accademia delle Scienze, Prof. Giuseppe de Vergottini e tutti i membri del Consiglio direttivo dell'Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna, per l'invito rivoltomi.

Il mio cordiale saluto va poi alle Autorità, agli illustri cattedratici e a tutti i presenti.

È per me motivo di particolare orgoglio e vivo compiacimento prendere la parola in quella che ritengo essere una fucina del sapere oltre che un'Istituzione accademica la quale, con oltre tre secoli di storia, ha dato lustro e fama internazionale alla città di Bologna, difendendo un bene prezioso come la libertà di pensiero e di ricerca che rappresenta un patrimonio irrinunciabile per il bene e lo sviluppo del Paese.

Considero, inoltre, questo invito un onore, non tanto e non solo perché rivolto alla mia persona quale Prefetto di Bologna ma, in particolare, perché rappresenta un segno di attenta considerazione nei confronti dell'Istituzione che mi onoro di rappresentare la quale, oggi più che mai, è chiamata a farsi carico, seppure in ogni caso nell'ambito di una cornice di stretta legalità, di contribuire a governare le complessità proprie della società attuale, cercando di attuare, sovente secondo le regole di esercizio di quella che possiamo definire l'arte del possibile, i fini, gli indirizzi e gli interessi di carattere generale che la politica, nella sua accezione più alta, delinea e prefigura.

Ed è proprio la responsabilità che sento viva nell'esercitare la mia funzione di Prefetto, unitamente alla mia formazione umanistica e, segnatamente, di cultore delle scienze giuridiche che mi spinge oggi a soffermare la mia riflessione su un tema molto attuale ma dalla grande suggestione storica: **Lo Stato e le libertà civili.**

E in questo senso la storia di Bologna e delle sue Istituzioni offre la possibilità di cogliere un sottile filo di congiunzione che dal medioevo si dipana per i secoli sino ad arrivare ad una moderna declinazione di questa delicata tematica, lo Stato e le libertà civili appunto, che ritrova oggi più che mai nella funzione svolta dai Prefetti sul territorio, un punto di vista privilegiato.

LIBER PARADISUS BOLOGNA 1257

*“la nobile città di Bologna, che ha sempre combattuto per la **libertà**, memore del passato e provvida del futuro, in onore del Redentore Gesù Cristo ha liberato pagando in danaro, tutti quelli che ha ritrovato nella città e diocesi di Bologna astretti a condizione servile; **li ha dichiarati liberi** e ha stabilito che d'ora in poi nessuno schiavo osi abitar nel territorio di Bologna affinché non si corrompa con qualche fermento di schiavitù una massa di **uomini naturalmente liberi**”*

Ho appena dato lettura di un passo fondamentale del “*Liber Paradisus*” (“Il Libro Paradiso”) che, come noto, è una preziosa fonte contenente il testo della legge emessa nel 1256 dal Comune di Bologna che proclamò l'abolizione della servitù e la liberazione dei servi della gleba.

Il 25 agosto 1256, infatti, i cittadini bolognesi, al rintocco della campana del palazzo del Podestà, scesero in piazza Maggiore dove l'allora podestà Bonaccorso da Soresina annunciò la liberazione di quasi 6.000 servi.

Si trattò di una libera scelta deliberata da un organo rappresentativo e collegiale, in forma condivisa e in assenza di conflitti o eventi bellici, mentre spesso, nella storia, questi stessi riconoscimenti furono raggiunti solo al termine di rivoluzioni civili e sommovimenti nazionali.

Attraverso il “Liber Paradisus”, la **libertà** e la dignità di ogni uomo diventarono concreti, anticipando di molto le carte moderne dei diritti umani e delle **libertà civili**.

Questo accadde per la prima volta a Bologna che storicamente possiamo affermare essere stata e mi auguro continui ad essere, un laboratorio privilegiato di idee, fermenti e conquiste civili.

LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA DI BOLOGNA 1796

La memoria storico-istituzionale di questa città, attraverso un ardito salto temporale di cui chiedo fin d’ora venia, ci porta al 4 dicembre 1796, altra data di fondamentale importanza, in cui i rappresentanti dei cittadini, riuniti nella basilica di San Petronio, votarono la nuova Costituzione della Repubblica bolognese, che venne approvata con 454 voti a favore e 30 contrari.

La Costituzione di Bologna, la prima in Italia ispirata agli ideali della Rivoluzione francese, accolta come il simbolo di una Bologna “rigenerata”, come ha affermato Ghisalberti, rivestì *«una importanza enorme, in quanto rappresentava la prima carta costituzionale italiana, il documento giuridico che sanciva la prima vittoria della Rivoluzione nella penisola»*.

Un documento che grazie all’intelligenza politica della classe dirigente bolognese riusciva a combinare il concetto di libertà, sovranità e rappresentanza democratica, portato da Napoleone con antiche forme di autogoverno locale derivante dall’eredità lasciata dal glorioso comune medievale.

Tuttavia la Costituzione bolognese del 1796 non entrò mai in vigore ma, sia chiaro, non per mancanze o demeriti delle Istituzioni locali.

Infatti su iniziativa di Bonaparte stesso, ormai convinto della necessità di istituire una repubblica indipendente in tutti i territori emiliani, nascerà, pochi giorni dopo, la Repubblica Cispadana.

Come sintomaticamente indicava la stessa ambigua locuzione «nuova costituzione» usata frequentemente dalle autorità, la Costituzione bolognese del 1796 era pensata in termini concettualmente riferibili a due significati: il primo riguardante la forma di governo; il secondo concernente la **fissazione formale di diritti e libertà della città e del suo territorio**.

Quest'ultimo aspetto, si ricollegava ad un'idea della politica e delle istituzioni che trovava il proprio fondamento nella tradizione 'contrattualistica' dell'autonomia municipale cittadina.

Diritti e libertà, fissati in atti nei quali veniva concordato il rapporto politico tra città e autorità sovrana, venivano così pensati come patrimonio della città, della comunità, del territorio in un rapporto contrattuale di scambio e di reciprocità con il detentore del potere.

PREFETTO GARANTE DELLE LIBERTÀ CIVILI E DEI DIRITTI

Arrivando ai nostri giorni, è proprio il ruolo svolto dallo Stato e per esso dal suo principale rappresentante sul territorio, il Prefetto, che sollecita oggi più che mai suggestioni e spunti di ampio dibattito.

Un ruolo in qualche modo innovativo, perché oggi lo Stato (e per esso il Prefetto) deve essere percepito, o almeno questo è il mio auspicio, quale garante della coesione sociale, istituzionale e territoriale e in definitiva delle **moderne libertà civili**, della cui conquista ed evoluzione, attraverso il mio breve excursus riguardo due momenti fondamentali della storia bolognese, ho voluto giustamente rendere merito.

Negli ultimi anni il rappresentante dello Stato, inserito oggi in un nuovo contesto ordinamentale che ha conosciuto momenti di spinta autonomistica intensa, attualizzatisi in riforme come quella del Titolo V della Costituzione, può giustamente essere qualificato come organo per così dire a "geometria variabile", incarnazione di uno Stato che, in ossequio al principio di sussidiarietà, trattiene a sé poche fondamentali competenze di amministrazione attiva, lasciando l'esercizio delle altre funzioni ai livelli di governo più vicini al cittadino vale a dire alle "collettività territoriali" o per meglio dire autonomie locali (Comuni, Province, Regioni).

Inoltre, il rinnovato assetto dei livelli di governo su un piano di equiordinazione impone oggi ai Prefetti di interpretare in modo nuovo la loro funzione più antica, confermando la loro tradizionale capacità di adattamento a scenari istituzionali in continua evoluzione.

L'intreccio funzionale della “rappresentanza generale del Governo” con il “coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio” e i compiti di “collaborazione a favore delle regioni e degli enti locali” fa sì che il **Prefetto** divenga ora più che in passato **polo di aggregazione e centro di imputazione della responsabilità** al fine di **promuovere e facilitare** il dialogo e la coesione sociale ed istituzionale tra i soggetti della Repubblica presenti sul territorio.

Invero, le funzioni di indirizzo e coordinamento in sede locale hanno acquisito una nuova e più rilevante valenza dopo la riforma costituzionale del 2001 che ha rafforzato la necessità di valorizzare la presenza dello Stato tra le istituzioni locali riportando le residue competenze statali ad un unitario punto di forza attorno a cui ricostruire una rete sul territorio.

Come evidente, il continuo processo evolutivo del sistema di governo nel nostro paese si è andato via via caratterizzando in senso policentrico con lo sviluppo di sempre più numerosi centri decisionali di pari dignità che concorrono a determinare le scelte di governo e soprattutto gestionali in ambiti e in forme diverse da quelle tradizionali.

Ciò ha determinato un sistema di governo inevitabilmente complesso rendendo necessarie continue intese inter-istituzionali e processi relazionali di notevole spessore.

È questo il risultato di un decentramento pluralistico di tipo paritario accompagnato dal carattere di sussidiarietà espressamente richiamato dalla nostra Costituzione.

In tale contesto si pone il problema di realizzare le condizioni perché si arrivi ad una convergenza delle volontà e, al tempo stesso, siano rimossi gli ostacoli che impediscono il perseguimento del pubblico interesse.

Si rende necessario quindi, un costante e paziente lavoro di mediazione che richiede oltre a consolidate competenze, una forte credibilità presso l'opinione pubblica che, a sua volta, si presenta quale indispensabile fonte di legittimazione per il soggetto chiamato a comporre le divergenze.

Il tema dei rapporti tra i vari soggetti istituzionali sul territorio, il coordinamento tra essi e l'esigenza di alcuni di essere supportati nella loro stessa missione a

servizio del cittadino, appare di tutta evidenza ove si consideri che il nostro paese è fatto non solo di grandi Comuni, ma anche di oltre 8.000 comunità medie e piccole che chiedono assistenza e hanno sempre visto nelle norme statali, non un limite alla loro autonomia, ma un indispensabile riferimento per il proprio operato.

Nella realtà odierna in cui si apprezza la **frammentazione** come sinonimo di autonomia decisionale e di responsabilità conseguenti alla riconosciuta maturità democratica delle singole collettività, lo Stato e per esso il Prefetto si propone come un organo terzo capace di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini.

Ecco perché il rappresentante del Governo sul territorio, espressione dello Stato a diretto contatto con i cittadini, è l'istituzione che più di altre è stata chiamata, nei diversi contesti storici ed ordinamentali, a tutelare ed a promuovere, come un bene proprio della democrazia, la **coesione sociale**.

È evidente che tale funzione di promozione e tutela della coesione sociale deve essere svolta con attenzione complessiva ed armonica a tutti gli aspetti che interagiscono con essa: economici, istituzionali, della sicurezza e della vita civile e di conseguenza alle libertà civili ad essi sottesi.

È in questo contesto che i localismi più esasperati vengono ricondotti sulla via di **un'equa solidarietà**, con un'azione di concreto contrasto rispetto ai **rischi di disgregazione**.

In sintesi, in un sistema amministrativo plurale in cui le decisioni pubbliche funzionali al governo del territorio sono affidate a più soggetti (Europa, Stato, Regioni, Enti locali), il buon funzionamento dello stesso non può prescindere dalla capacità delle diverse componenti di assicurare:

- da un lato, la garanzia dell'effettività delle decisioni pubbliche, con particolare riferimento alla efficacia delle politiche pubbliche ed al monitoraggio dell'impatto e degli esiti delle stesse sul contesto territoriale;
- dall'altro, la garanzia dei diritti fondamentali, quali quelli all'uguaglianza delle opportunità, alle prestazioni sociali essenziali, all'istruzione, alla formazione, al

lavoro, all'integrazione sociale, alla libera iniziativa economica nel rispetto della dignità della persona, il tutto nel quadro dei valori costituzionali garantiti.

Riscoprendo, quindi, la sua antica vocazione di garante della libertà uguale e solidale, lo Stato, ha rinnovato la sua capacità di agire nell'area delle conoscenze, della prevenzione, della composizione dei conflitti sociali, della gestione dell'emergenza, della promozione dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni, della tutela delle leggi generali, del raccordo dei pubblici poteri.

Un ruolo particolare, come si vede, in quanto ruolo di garanzia e di chiusura del sistema.

Ma quali sono le **libertà civili** che lo Stato attraverso il Prefetto vuole garantire e tutelare?

Non posso, a questo punto che chiamare in mio soccorso il dettato costituzionale.

Come noto, la storicità dei diritti costituzionali già reca in sé una loro categorizzazione, che distingue tra

- **diritti civili** (o diritti di libertà in senso stretto),
- **diritti politici**
- **diritti economico-sociali,**

o, come anche si usa dire, tra “generazioni” di diritti (diritti della prima, della seconda, della terza generazione).

Sotto ciascuna di queste definizioni sono raggruppate figure di diritti e di libertà civili che sono nate in periodi storici diversi e riflettono il portato di diverse forme di Stato.

Per **diritti civili** si intendono quella tipologia di diritti fondamentali che appartengono ai cittadini di uno Stato proprio per la sua appartenenza alla comunità.

Si potrebbe anche dire che la tutela dei **diritti civili** è una responsabilità chiave nei confronti di tutti i cittadini degli Stati democratici che in questo modo si contraddistinguono da quelli degli Stati autoritari.

I diritti **civili** pongono limiti al governo tali che esso non possa abusare dei propri poteri ed interferire con la vita dei cittadini ai quali, nondimeno, si richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, categoria di doveri che rappresentano un elemento portante dello Stato sociale, in quanto spinge l'individuo ad avere la responsabilità di una comunità uscendo da visioni individualistiche.

Il concetto formale di **diritto civile, espressione più piena delle libertà civili**, come anticipato, risale ai tempi della Magna Carta del 1215, che a sua volta, era basata su documenti preesistenti.

I diritti civili, o diritti di libertà, sono i diritti di origine più antica: alcuni di essi, come abbiamo visto nel caso del "Liber Paradisus" o anche della "Magna Charta Libertatum" inglese, risalente al 1215, affondano addirittura la loro radice nel mondo medievale.

Il loro contenuto consiste in una pretesa negativa, cioè nella pretesa a una astensione, ad un non fare da parte delle autorità pubbliche.

Poiché essi consistono nella pretesa a che il potere statale si astenga dal fare qualcosa (pretesa negativa) sono anche spesso designati come libertà "negative".

Mi viene in mente un catalogo di queste libertà che vanno dalla libertà personale, alla libertà di circolazione e soggiorno, libertà di riunione, libertà di associazione, libertà religiosa e che si riconnettono a spazi di intervento che quotidianamente interessano l'agire statale e dei suoi rappresentanti tra cui il Prefetto.

Parlo di qualcosa che si sintetizza nell'interessante binomio sicurezza e libertà; parlo, ad esempio, della tutela dei diritti civili, compresi quelli delle confessioni religiose e di cittadinanza; della tutela di categorie protette anche in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni ed altre organizzazioni internazionali o di settore.

La tutela dei diritti civili costituisce uno dei più interessanti spazi di attività assegnati alla competenza del Ministero dell'interno dalla riforma ex D.P.R. n.

300/1999, quale dicastero di garanzia del libero svolgimento dei diritti fondamentali del cittadino costituzionalmente garantiti.

Sulle tematiche dell'immigrazione, della cittadinanza, del diritto di asilo, dei rapporti con la religione cattolica e le altre confessioni religiose praticate sul territorio sono, infatti, attribuite ai Prefetti e alle Prefetture, quali strutture periferiche di quel dicastero, rilevanti compiti finalizzati ad assicurare un'ampia tutela alla dignità e ai diritti dell'uomo.

Per cittadinanza si intende generalmente la condizione giuridica (o status) degli appartenenti a una comunità politica nazionale denominata popolo, a cui consegue la titolarità di alcuni specifici diritti – in particolare, i diritti politici (Diritti costituzionali) – nonché di alcuni specifici doveri, quali, ad esempio, quello di difendere la patria (art. 52, co. 1, Cost.) e di fedeltà (art. 54, co. 1, Cost.).

La Costituzione italiana, oltre a proclamare nella sua prima parte in capo ai cittadini, la titolarità di alcuni diritti e di alcuni doveri, si occupa specificatamente della cittadinanza solo all'art. 22, stabilendo il principio per cui non si può essere privati di essa, così come del nome e della capacità giuridica, per motivi politici.

In ambito giuridico, il termine cittadinanza indica l'insieme dei diritti e dei doveri di chi appartiene a un determinato Stato o a una determinata comunità.

La cittadinanza può essere vista come uno status del cittadino, ma anche come un rapporto giuridico tra cittadino e Stato.

Ai cittadini in quanto membri della comunità politica spettano in genere alcuni diritti che prendono il nome di diritti politici: ad esempio il diritto di voto, di essere eletti alle cariche pubbliche, di associarsi in un partito politico.

Tra le attività più rilevanti del Ministero dell'Interno, a livello centrale e tramite le sue articolazioni territoriali (Prefetture), figura proprio l'attribuzione della cittadinanza italiana da cui discende la possibilità di esercitare importanti libertà civili.

Oggi l'interdipendenza tra il fattore immigrazione e l'istituto della cittadinanza si è sensibilmente accentuata.

Infatti, le persone che si muovono da un Paese all'altro in modo sempre più incessante, spesso per assicurarsi condizioni minime di sopravvivenza, mettono in discussione una cittadinanza che si risolve semplicemente nel legame di sangue o nel nascere in un determinato luogo, lo *ius sanguinis* o lo *ius soli*, come condizione necessaria per il godimento di diritti e rivendicano l'esistenza di alcuni diritti fondamentali, di cittadinanza appunto, che debbono accompagnare l'individuo, indipendentemente dalla relazione che intrattiene con un gruppo o un territorio.

Ma quale deve essere in concreto il contenuto di questi diritti di cittadinanza?

Ci si può accontentare di una cittadinanza minima, che comporti l'attribuzione semplicemente di diritti economici, con esclusione, ad esempio, di quelli civili?

Il tema della cittadinanza è oggi di grandissima attualità in quanto in Parlamento è in discussione un disegno di legge teso a modificare le attuali condizioni che consentono ad un ragazzo nato in Italia da genitori stranieri di conseguire la cittadinanza italiana.

Al di là dell'ampio dibattito scatenatosi legittimamente nel paese, riguardo definizioni come *ius soli* o *ius culturae* o *ius sanguinis* che abbiamo imparato a conoscere grazie ad un'imponente copertura mediatica assicurata da stampa e televisioni, più di una volta si è accostato, semplicisticamente e non sempre con il necessario approfondimento, il tema della cittadinanza a quello dell'emergenza terrorismo, nell'alveo ovviamente di un più ampia riflessione sul fenomeno migratorio.

Ci si chiede in sostanza: può la concessione della cittadinanza italiana ad uno straniero costituire la condizione necessaria e sufficiente per arginare fenomeni come la radicalizzazione di tipo jihadista?

O al contrario: una normativa di maggior favore nella concessione può alimentare i fenomeni terroristici moderni?

La mia esperienza di Vicecapo della Polizia, mi ha consentito di approfondire la fenomenologia delle dinamiche legate alla minaccia terroristica con la quale da alcuni anni siamo costretti a convivere e al particolare fenomeno della radicalizzazione.

Sento di poter affermare, facendo mia un'analisi del nostro Ministro dell'Interno, che non c'è nessun collegamento automatico tra terrorismo e immigrazione.

Ma se guardiamo a quanto successo in Europa, agli attentati accaduti in Belgio e in Francia, i terroristi sono figli dell'Europa.

Per meglio dire..... sono figli dell'Europa e cittadini di Stati ormai dalla seconda o terza generazione.

Quindi formalmente depositari della libertà civile per eccellenza: il diritto di cittadinanza.

Ma in realtà, o meglio, sono cittadini dell'Europa ma figli di una mancata integrazione.

Non c'è nessun rapporto tra terrorismo e immigrazione ma c'è uno strettissimo rapporto tra terrorismo e mancata integrazione; integrazione che si consegue solo attraverso una sostanziale attualizzazione del diritto di cittadinanza e l'abbraccio dei valori ad essa sottesa.

Quindi possiamo dire che tra i fattori Immigrazione, Cittadinanza e Integrazione esiste una logica ed ideale circolarità.

La cittadinanza può essere fattore d'integrazione (e quindi elemento di prevenzione del rischio terrorismo) ma deve essere una cittadinanza non solo formale e men che meno sbilenca, vale a dire che ad essa deve conseguire una reale possibilità che al nuovo cittadino possiamo dare molto ma al contempo richiedergli molto.

Solo in questo modo la cittadinanza potrà essere un reale fattore d'integrazione.

Il tema dell'immigrazione è molto complesso e non è semplice affrontarlo perché costituisce un tratto fondamentale di una società caratterizzata da grandi trasformazioni.

È un tema che coinvolge passioni e dibattiti politici riguardo la sicurezza nazionale, tematiche giuridiche, economiche, religiose e sociali.

Ma non è solo questo, perché nel contempo è una questione che implica accesi dibattiti sulla osservanza **dei principi fondamentali di libertà e dignità della persona e sulle nuove sfide da affrontare.**

La Prefettura risulta titolare di una serie di rilevanti competenze per regolare appunto il fenomeno migratorio.

La normativa dettata in materia di immigrazione in Italia persegue lo scopo di regolare i flussi migratori, controllare l'ingresso degli stranieri alle frontiere e disciplinarne le condizioni di soggiorno nel nostro Paese.

L'approccio è infatti duplice: da un lato vi è la necessità di condurre la lotta alla irregolare violazione delle frontiere giuridicamente riconosciute, dall'altro il bisogno di approntare gli strumenti per l'integrazione della immigrazione regolare.

Tuttavia, l'attualità di questi mesi costellati da continui e incessanti sbarchi sulle nostre coste di migliaia di migranti richiedenti asilo ha richiamato i Prefetti ad una nuova responsabilità, ovverossia dare in primo luogo attuazione ad una Convenzione internazionale, la Convenzione di Ginevra del 1954, che tutela e garantisce il **diritto di asilo** che potremmo definire un moderno esempio di libertà civile.

In altri termini se, per assurdo, l'Italia non garantisse il diritto d'asilo, non già solo violerebbe la propria Costituzione, ma negherebbe sé stessa e la propria storia.

Una storia dove sono evidenti le linee di una trama che dalla Roma antica, cosmopolita e ospitale verso gli stranieri, e da quella cristiana risale sino all'umanesimo, al periodo dei lumi, a quello del liberalismo e, dopo la seconda guerra mondiale, alla democrazia social-liberale.

L'accoglienza ha, tuttavia, un limite nella capacità di integrazione perché contrariamente sarebbe in gioco la tenuta del tessuto connettivo del Paese.

Nella gestione di un fenomeno che molti hanno definito epocale, riferendosi alle massicce migrazioni che l'Italia ha conosciuto negli ultimi tre anni, i Prefetti sono stati a chiamati a bilanciare, senza nascondere oggettive difficoltà, l'esistenza dei diritti di chi è accolto con i diritti di chi accoglie, cercando di

**tutelare per quanto possibile delicati equilibri sociali che sono
precondizione per il corretto esercizio dei diritti civili.**

Il ruolo del Prefetto in materia di immigrazione viene in rilievo non solo per alcuni aspetti tipicamente rientranti nelle sue competenze (rilascio dei permessi di soggiorno, riconoscimento dello status di rifugiato, espulsione degli stranieri privi di titolo di soggiorno) ma in più e diverse occasioni, in quanto la complessità del fenomeno determina ampie implicazioni di ordine sociale, sanitario, culturale, lavorativo ed assistenziale che richiedono una grande attenzione da parte dell'organo di governo e dell'intera struttura prefettizia proprio per garantire il basilare esercizio dei diritti civili.

Riguardo quest'ultimo ambito, permettetemi di sottolineare per esperienza maturata sul campo, come il solo immaginare che sia possibile non essere partecipi, coralmemente, del governo della complessa vicenda migratoria e segnatamente dell'accoglienza dei migranti richiedenti asilo sbarcati negli ultimi anni in Italia - evento sviluppatosi sotto l'onda imponente e la pressione di uno dei più grandi squilibri demografici della storia dell'umanità - , testimonia il senso di una visione parziale e di breve periodo di un fenomeno, al contrario, di dimensione epocale per gravità ed estensione.

Nondimeno, liquidare con forme di semplicistica sottovalutazione le ricorrenti e direi legittime preoccupazioni manifestate dai cittadini riguardo tale fenomeno, in termini di paura della diversità, è ugualmente criticabile in quanto lo Stato e in questo frangente il Prefetto che lo rappresenta, deve farsi carico di valutare le ricadute e l'impatto sul territorio di fenomeni - come questo - di grande sconvolgimento della tenuta sociale tradizionale, a garanzia della tenuta sociale stessa e del tessuto connettivo del Paese, per consentire così la naturale esplicazione delle elementari forme dei diritti civili.

Vi sono poi i **diritti politici** che implicano un potere di influenza sulle determinazioni degli enti e degli organi pubblici (es., diritto di voto; diritto di associazione in partiti politici); poiché essi rappresentano un potere di incidere su ciò che i pubblici poteri decideranno o faranno, li si può indicare anche come libertà positive.

Questi diritti si sviluppano nell'epoca liberale e, soprattutto, democratica.

Vengono in rilievo i diritti di elettorato attivo e passivo, la loro garanzia in termini di correttezza delle procedure elettorali e di tutela dei diritti delle minoranze elette in seno agli organi consiliari degli enti locali, o l'Ordinamento dello Stato civile e Anagrafe.

In questo senso, la vita amministrativa degli Enti Locali mi offre lo spunto per fare un rapido accenno ad un ambito riguardo al quale il Prefetto, sempre più spesso ormai, è chiamato a ripristinare la legalità svolgendo una vera e propria azione di "supplenza istituzionale".

Sto parlando delle gestioni commissariali degli Enti Locali, sia quelle c.d. ordinarie determinate, se vogliamo, da "corto circuiti" che vanno a minare la maggioranza politica di un'amministrazione comunale, sia quelle straordinarie conseguenti a scioglimenti dei consigli comunali a seguito di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Ovviamente ci troviamo in un territorio, quello emiliano-romagnolo, dove la tradizionale maturità della classe dirigente locale, unitamente ad un elevatissimo livello di diffuso civismo, hanno reso tali ultime ipotesi di scioglimento, cosa abbastanza rara.

Tuttavia, negli ultimi anni, anche alcune realtà locali a noi molto vicine, mi riferisco al Comune di Brescello, nel territorio reggiano, hanno conosciuto la gravissima ipotesi dello scioglimento per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

Diversamente in altre latitudini geografiche, come la Sicilia e la Calabria, le gestioni commissariali, statisticamente più frequenti, oltre a consentire il basilare ripristino delle condizioni minime di legalità nell'Ente Locale, sono rivolte soprattutto ad impedire che interi pezzi del territorio cadano sotto il controllo della criminalità organizzata, svolgendo una funzione di supplenza direi piena e decisiva per impedire la sostituzione della statualità con ben altri soggetti "ordinamentali", per citare Santi Romano, ma dalla connotazione ben più grave negativa ed allarmante o, per essere più espliciti, con ben altri "sodalizi o consorterie mafiose" che hanno inquinato e continuano ad inquinare il tessuto connettivo di alcuni territori.

Vi sono, infine, **i diritti economico-sociali**, vale a dire i diritti il cui contenuto consiste in una pretesa a ottenere una prestazione da parte dei soggetti pubblici (es., diritto alla salute, come diritto a ricevere prestazioni sanitarie), ma anche i **diritti che realizzano tutele all'interno dei rapporti di lavoro e nelle relazioni economiche** (diritto a una retribuzione equa e sufficiente, diritto di sciopero). Essi sono tipici dell'esperienza dello stato sociale, e anch'essi, concretandosi nell'aspettativa a ottenere una prestazione da parte di altri, possono essere definiti diritti positivi.

In questo ambito risaltano altre funzioni proprie dello Stato come la mediazione nei conflitti di lavoro o determinati da crisi aziendali; la mediazione dei conflitti sociali; la salvaguardia dei servizi pubblici essenziali.

In argomento, vi è una competenza rilevante dello Stato quale quella prevista dalla Legge 12.6.1990, n. 146 sulla regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Tale legge intende attuare una forma di contemperamento tra il diritto di autotutela degli interessi dei lavoratori proclamato dall'art. 40 Cost. ed i diritti della persona costituzionalmente garantiti e ad esso pari ordinati.

Il Prefetto interviene allorché viene meno la funzionalità dell'ordinario meccanismo contrattuale di determinazione dei livelli minimi di prestazione dei servizi essenziali e, quindi, nelle ipotesi in cui vi sia fondato pericolo di pregiudizio grave a quei diritti garantiti dalla Costituzione in conseguenza delle modalità di astensione collettiva dal lavoro.

Pertanto, in capo al Prefetto, quale autorità garante dell'ordine pubblico e della tranquilla convivenza sociale, laddove lo sciopero abbia rilevanza locale, è riconosciuto il potere di adottare, *«non meno di quarantotto ore prima dell'inizio dell'astensione collettiva»*, con ordinanza, le misure necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente garantiti, derivante dallo sciopero.

L'intervento esplicito del Prefetto in tali circostanze è inteso soprattutto ad evitare che dall'exasperazione del conflitto tra datori di lavoro e lavoratori possa essere in qualche modo turbato l'ordine pubblico; e, comunque, tale attività di

mediazione non può non tendere anche a favorire il raggiungimento di un accordo tra le parti, che possa porre fine al conflitto nell'interesse dell'economia e della occupazione nella provincia.

Questa preziosa opera di conciliazione è esercitata dal Prefetto non soltanto nelle controversie di lavoro, ma in tutte le vertenze fra i diversi gruppi sociali, ogni qualvolta si riveli opportuna una mediazione fra posizioni collidenti, che possono essere composte soltanto nella visione del superiore interesse generale.

L'opera di mediazione svolta dai Prefetti si pone nel solco di una tendenza che valorizza il passaggio dalla concezione che vede gli interessi economici in conflitto con i diritti sociali a quella che ricerca la coesistenza non conflittuale tra i valori sociali e quelli economici partendo dal presupposto che il progresso sociale si consegue attraverso il successo economico e, allo stesso tempo, un elevato benessere sociale favorisce il successo economico.

In sintesi, **una concezione tesa a far convivere in modo non conflittuale le esigenze di mercato e i diritti sociali** - attraverso la creazione di un sistema che, da una parte, consenta di attenuare gli imperativi di mercato riconoscendo valori non economici come la solidarietà, l'equità e la giustizia, e dall'altra, cerchi di fare in modo che i valori sociali favoriscano l'efficienza dei mercati - **non può che essere ulteriore preconditione per il corretto esercizio delle libertà civili.**

L'attualità mi porta a ripercorrere le recenti vicende di alcuni settori riconosciuti di rilevanza strategica quali quelli della Logistica qui a Bologna dove, da tempo alcune importanti aziende subiscono ripetute azioni di sciopero "selvaggio" con relativo blocco delle normali attività aziendali, da parte dei lavoratori e di alcuni sindacati che li rappresentano, i quali di solito lamentano il peggioramento delle condizioni lavorative a seguito dell'applicazioni di nuovi istituti normativi o semplicemente a causa di nuovi accordi aziendali.

In buona sostanza, a causa dei forti elementi di "deregolazione" che sono stati negli ultimi anni assunti dal settore.

In questo caso, potremmo trovarci di fronte ad un'apparente contraddizione riguardo la funzione svolta dal Prefetto perché da un lato, il Prefetto è chiamato a tutelare le libertà sindacali, dall'altro dovrebbe garantire anche la libera iniziativa economica privata ripristinando la legalità violata.

L'arte del possibile sta tutta qui.....riuscire a contemperare due opposti interessi che però sono entrambi espressione di valori costituzionali, rimanendo nel perimetro del rispetto di una ben definita cornice di legalità.

Altro esempio di delicata azione di bilanciamento tra libertà diverse ma dall'eguale peso specifico, ci è sempre offerto dall'attualità bolognese, ma in tutt'altro settore.

In questo caso mi riferisco a quello che da alcuni anni, ma non solo nella città di Bologna, è comunemente noto come fenomeno della *movida* ma che in realtà si pone come autentica ed ulteriore declinazione del concetto di sicurezza: **la sicurezza urbana**.

Le cronache dei vari organi di stampa riportano quotidianamente di situazioni di degrado in alcune piazze o zone della città a causa di un disordinato modo di vivere le libertà riconosciute a ciascuno di noi.

Parlo banalmente del diritto di incontrarsi o vivere la notte ma anche del diritto dei residenti di vivere la tranquillità di una serata.

Non vi è dubbio come il senso di insicurezza possa risultare legato a situazioni di disordine sociale e di degrado ambientale che producono comportamenti di vera e propria inciviltà, con ricadute a livello di violazione della civile convivenza tramite forme di illecito non necessariamente di natura penale.

Già nel 2008 con la legge 125 ma successivamente anche con gli interventi legislativi proposti dal Ministro dell'Interno Minniti (legge 48/2017), si è cercato di addivenire ad una definizione di sicurezza urbana, intesa come *“bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati etc.*

Così intesa la **sicurezza urbana**, a ben vedere, più che un bene giuridico afferrabile si pone come **un'aspirazione esistenziale alla vita serena**, ovvero, in versione più comunitaria, un obiettivo politico di benessere delle comunità territoriali.

L'obbiettivo della sicurezza urbana è perseguito attraverso un modello di sicurezza integrata di tipo verticale: Stato, Regioni, ed enti locali, nonché altri

soggetti istituzionali, sono chiamati, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e, appunto, integrato.

Di qui la previsione di molteplici **strumenti di coordinamento**, vale a dire accordi per la promozione della sicurezza integrata, sia a livello nazionale, attraverso linee generali delle politiche pubbliche, da concordarsi in sede di Conferenza Unificata, sia a livello locale, attraverso specifici accordi come i patti per la sicurezza urbana sottoscritti da Prefetto e Sindaco.

È del tutto evidente quindi che esistono dei macro settori rientranti nel campo d'azione proprio dell'agire dello Stato e dei Prefetti sul territorio, dalla cui analisi emerge chiaro il rapporto biunivoco e se vogliamo dialettico tra **Stato e libertà civili**.

SICUREZZA PUBBLICA

Un altro macro settore in cui meglio viene a delinearsi il rapporto biunivoco tra Stato e libertà civili è, senza dubbio alcuno, rappresentato dal tema della pubblica sicurezza.

La pubblica sicurezza può essere definita come quella funzione che consente agli individui di vivere tranquillamente nella comunità e di agire in essa per manifestare la propria individualità e per soddisfare i propri interessi.

La **nozione di pubblica sicurezza** è stata oggetto di innumerevoli ricostruzioni dottrinarie volte anche a distinguere i confini dell'altra espressione a cui è tradizionalmente e normativamente abbinato: quello di "ordine pubblico".

Negli interventi legislativi più recenti, sia costituzionali sia ordinari, le due locuzioni sono utilizzate in maniera congiunta: ordine e sicurezza pubblica. (endiadi)

Con riguardo ad esso, in passato, si soleva distinguere tra **ordine pubblico "ideale"** come insieme di principi ispiratori e legittimanti le attività di polizia di prevenzione e tutela e come limite immanente a tutte le libertà civili e politiche, e **ordine pubblico "materiale"** come insieme di beni specifici oggetto di tutela.

La dottrina ha nettamente orientato la propria preferenza verso questa seconda accezione fino ad arrivare a considerare il concetto di ordine pubblico così inteso equivalente a quello di sicurezza, come “integrità fisica “di beni e soggetti.

Varie sentenze della giurisprudenza costituzionale hanno poi affinato il contenuto di sicurezza pubblica cercando di individuare la tipologia dei beni specifici oggetto di tutela.

A partire dalla **sentenza 77/1987**, la Corte costituzionale ha definito la “sicurezza pubblica” come la “*funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico*”.

È con la **sentenza 115/1995** che la Corte costituzionale ha l’occasione per meglio definire e puntualizzare il contenuto di questi ambiti.

Nella sentenza 115/1995 si legge, infatti, che la polizia di sicurezza ricomprende “*le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico, da intendersi quale complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si fonda l’ordinata e civile convivenza dei consociati*”, con ciò affermando una **concezione tipicamente ideale** del concetto di ordine e sicurezza pubblica.

Definito il concetto di sicurezza pubblica, è del tutto evidente che oggi anche quando lo Stato e conseguentemente il Prefetto nella sua qualità di Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza esercita tipici poteri di polizia, esso resta comunque, pure in tale ruolo, **un Stato e quindi un Prefetto di garanzia**, garanzia dell’esercizio di un **diritto di libertà qual è quello di essere sicuri**, un diritto che si confronta con altri diritti costituzionalmente espressi e che richiede una capacità di bilanciamento, di sensibilità nel valutare quale delle libertà a confronto debba in quel momento prevalere, quale sia la decisione più prudente per rendere effettiva la percezione di un sostanziale rispetto della dignità di ogni persona.

Oggi la sicurezza è questione che va affrontata sotto vari profili rispetto ai quali viene in gioco sempre più il bilanciamento tra interessi pubblici in conflitto tra loro piuttosto che l’azione riparatrice o di prevenzione della mera lesione dell’ordinamento.

Essa è coniugata e declinata in vari modi e ormai ciascuno di noi è abituato a parlare di sicurezza anche al di fuori dei tradizionali modi tipici di un'epoca in cui la sicurezza era solo vista in chiave di polizia.

È proprio questo il motivo per il quale è maturato il convincimento, da qualche anno, che le **politiche di prevenzione e repressione di polizia** debbano accompagnarsi a tutte le altre politiche di **prevenzione sociale e a quelle fondate su un'adeguata lettura delle più pressanti emergenze che interessano la cittadinanza**, in uno sforzo comune di tutti i livelli di governo territoriali.

Ciò per fornire un quadro di risposte coese e funzionali alle esigenze avvertite dalla gente.

Oggi la vera sfida per le democrazie, che sui valori sopra elencati fondano l'etica dei propri ordinamenti, è quella di **tutelare la sicurezza mantenendo intatto il profilo delle libertà**.

Oggi possiamo affermare che i grandi progressi delle società moderne e le conquiste maturate in settori di straordinaria importanza quali la tutela dei diritti umani, la privacy dei cittadini, la salvaguardia delle libertà fondamentali, l'affermazione di principi di trasparenza, la libera circolazione delle persone e delle informazioni, la libera espressione del pensiero e dei culti, il diritto ad un giusto processo, **non siano considerati elementi di sostanziale incompatibilità con l'eccezione legale della tutela della sicurezza**.

Ritengo che tale riflessione sia in linea con le considerazioni sull'evoluzione storico-filosofica del concetto di sicurezza che è stato oggetto delle speculazioni di due grandi filosofi politici inglesi, Thomas Hobbes e John Locke, a cui vorrei fare un brevissimo cenno.

In sintesi, per entrambi i filosofi inglesi lo Stato nasce da un contratto che per Hobbes si attua nel momento in cui ciascun uomo aliena o delega il proprio diritto e potere ad un sovrano o ad un'assemblea (*pactum subiectionis*) e

rappresenta la via d'uscita da una situazione bellica mediante un potere assoluto e centralizzato finalizzato alla pace.

Per Locke invece, gli individui si stringono in una società al fine di evitare la guerra civile e tutelare i diritti principali dell'uomo.

Il modello hobbesiano è quello assolutista dove il sovrano è il detentore del potere temporale e spirituale, quello lockiano è monarchico costituzionale – liberale, dove gli individui parlano attraverso un'unica volontà generale e si ha la divisione dei poteri in: legislativo, esecutivo e giudiziario.

Per semplificare, accanto alla domanda implicita nel ragionamento di Hobbes, **“volete essere più liberi o più sicuri?”**, potremmo collocare una sorta di risposta di Locke il quale, preoccupato dalle minacce alla sicurezza che i governi possono attuare nei confronti dei rispettivi cittadini magari adducendo giustappunto motivazioni di sicurezza, replicava: **“siamo sicuri perché siamo liberi”**.

Se per Hobbes il trade-off libertà/sicurezza era negativo, quindi la crescita della sicurezza è inversamente proporzionale alla quella della libertà, per Locke era positivo in quanto la crescita della libertà era infatti la sola garanzia per la crescita della sicurezza.

Ritornando ai giorni nostri, l'affermazione del principio di sussidiarietà, la nuova configurazione soggettiva introdotta dal nuovo testo dell'art. 114 della Costituzione relativamente agli elementi costitutivi della Repubblica, aprono uno scenario certamente nuovo quanto alla definizione contenutistica del concetto di sicurezza, che si riflette in qualche modo sui grandi filoni di pensiero che abbiamo ricordato all'inizio.

Insomma, la Repubblica, con le sue componenti, le libertà e la sicurezza sono un tutt'uno.

La sicurezza tende ad assumere una connotazione valoriale che non manca di avere riflessi anche sul piano giuridico positivo, nel senso che la **sicurezza** viene ad essere qualificata come un **diritto in sé del cittadino**.

Spero che i contenuti di questa mia breve relazione siano riusciti in qualche modo a delineare sommariamente i tratti del delicato rapporto tra Stato e libertà civili, suscitando in voi interesse ma anche qualche dubbio o interrogativo.

Augurando ogni successo a questa plurisecolare Accademia delle Scienze che ha dato lustro e fama alla città di Bologna, voglio ancora ringraziarvi per la cortese attenzione che avete voluto rivolgermi.