

**SICUREZZA, CERTEZZA DEL DIRITTO E FUNZIONI  
DELLO STATO: RIFLESSIONI STORICHE A PARTIRE  
DALLA SCIENZA DI POLIZIA**

di Daniele Edigati

1. *Sicurezza e certezza: due concetti solo apparentemente opposti.*  
Cenni introduttivi

“*Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l’homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l’oppression*”. Così il celebre articolo 2 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo del 1789, nel quale compare il termine *sûreté*, diverso rispetto a quello con il quale oggi si indica la certezza del diritto nel lessico giuridico francese, ossia *sécurité juridique*<sup>1</sup>, espressione che comunque richiama ancora il lemma sicurezza, come del resto la tedesca *rechtssicherheit*. Secondo una lettura autorevole, tuttavia, nel contesto del documento rivoluzionario vi sarebbe una sostanziale equivalenza fra i due termini: la *sûreté*, infatti, indicherebbe uno stato di cose che supera quel diffuso senso di incertezza per i propri diritti causato dall’arbitrio nelle pratiche di governo d’Antico Regime, icasticamente rappresentato dall’impiego delle *lettres de cachet*<sup>2</sup>, e quindi si dovrebbe ricondurre alla protezione del singolo nei confronti dell’agire del potere politico. A riprova, viene addotto l’articolo 8 della nuova Dichiarazione dei diritti acclusa alla Costituzione francese del 1793, nel quale la *sûreté* era definita come “*protection accordée par la société à*

Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Bergamo.

<sup>1</sup> Così G. ALPA, *I principi generali*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 338.

<sup>2</sup> J. POUMARÈDE, *De la sûreté à la sécurité: itinéraires historiques*, in M. NICOD (a cura), *Qu’en est-il de la sécurité des personnes et des biens?*, Toulouse, Presses de l’Université de sciences sociales de Toulouse, 2008, pp. 69-75.

*chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de ses propriétés*". In un secondo momento – vale a dire nel corso del XIX secolo – *sûreté* avrebbe acquisito più un significato schietto-pubblicistico di tutela dell'ordine pubblico<sup>3</sup>.

Già da questi primi e fugaci cenni si comprende come il concetto di sicurezza possa avere una pluralità di accezioni, che dipendono dal punto di vista dell'analisi. Così, un autorevole sociologo come Bauman ha scorto almeno tre aspetti distinti nel macroconcetto di sicurezza, ossia sicurezza esistenziale, certezza e sicurezza personale<sup>4</sup>; quanti si pongono entro un'ottica giuridica, accanto al profilo oggettivo della sicurezza come stato di fatto e condizione di esistenza per le stesse istituzioni, hanno posto l'interrogativo sull'esistenza di un diritto soggettivo, magari costituzionalmente garantito, alla sicurezza. Questa complessità semantica vale allo stesso modo pure per la nozione di certezza del diritto, attorno alla quale da sempre si è alimentato un ampio dibattito, che ha investito i molti aspetti che essa implica<sup>5</sup>. *Prima nuce*, infatti, essa è stata connessa alla legalità, quale uno dei cardini dello stato di diritto e, pertanto, vista in funzione garantistica: un diritto certo consente al cittadino di conoscere in anticipo le conseguenze giuridiche dei propri atti, leciti o illeciti che siano. Questa impostazione è oggi portata all'esasperazione a seguito del diffondersi di una concezione rigorosa e assoluta della certezza, che sfocia nella prevedibilità matematica, al punto da far ipotizzare – e compiere persino i primi esperimenti in tal senso – di dirimere controversie per mezzo dell'intelligenza artificiale<sup>6</sup>. Eppure, la certezza del diritto non è solamente un obiettivo rilevante per l'individuo, bensì anche per lo stato: essa può alludere altresì a "certezza del comando" e quindi a "certezza del manifestarsi dell'autorità dello stato"<sup>7</sup> attraverso le sue

<sup>3</sup> F. MODERNE, *Sûreté*, in O. DUHAMEL, Y. MÉNY (a cura), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, p. 1007.

<sup>4</sup> Sul punto, molto chiaramente T. GRECO, *Sicurezza/insicurezza: figure e paradigmi di un dibattito*, in T. GRECO (a cura), "Dimensioni della sicurezza", Torino, Giappichelli, 2009, p. 4.

<sup>5</sup> Un quadro in S. BERTEA, *La certezza del diritto nel dibattito teorico-giuridico contemporaneo*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica", 31/1, 2001, p. 131 sgg.

<sup>6</sup> E. FALLETTI, *Discriminazione algoritmica. Una prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 2022.

<sup>7</sup> M. VOGLIOTTI, *Legalità*, in *Enciclopedia del diritto, Annali VI*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 385.

norme e le sue istituzioni, elementi che richiamano palesemente la sicurezza, così come la riconoscibilità dell'ordinamento giuridico o la sua effettività<sup>8</sup>. È infatti comunemente riconosciuto come vi sia un nesso fra certezza e sicurezza, ben riassunto in una recente monografia in tema da Punzi, che ha con acume rilevato che la sicurezza è per un verso una condizione e per l'altro l'effetto della certezza e che le due "si coappartengono"<sup>9</sup>.

Queste brevi note, attraverso un itinerario storico che si svolge soprattutto all'interno della scienza di polizia, vorrebbero coadiuvare tali conclusioni, offrendo alcuni spunti di riflessione a partire da questi termini, al fine di mostrare come l'idea di certezza non sia nata in contrasto, bensì in seno a quella di sicurezza, nutrendosi dell'elaborazione del pensiero politico e giuridico del XVIII secolo. Al contempo, proprio questa indagine sulla comune radice dei due concetti consente di percepire meglio quale e quanta sia la loro interazione, nonché i motivi di una dialettica innescatasi fin da subito fra di essi, con ricadute apprezzabili anche ai nostri giorni non solo sul piano teorico, bensì pure su quello delle scelte politiche e legislative.

## 2. *La sicurezza come fondamento e fine del potere politico.*

### *Concettualizzazione ed estensione del campo semantico della sicurezza nel giusnaturalismo moderno*

Da sempre l'esigenza di sicurezza è presentata come vitale per la collettività e la sua conservazione sin dal Basso Medioevo era assunta come uno degli oneri dell'istituzione politica. Già evidente nel contesto comunale, questa realtà lo è maggiormente quando il sopravvento delle signorie cittadine e poi territoriali carica di nuovi significati la sicurezza, che assurge a chiave di legittimazione del dominio da parte di un potere che trascende l'istituzione e si fa personale o familiare. È proprio ergendosi a garanti della sicurezza, intesa come protezione da aggressioni esterne (di altre potenze vicine) e stato di quiete pubblica e di pacificazione della comunità, che le grandi signorie ottengono consenso da parte di vasti

<sup>8</sup> M. CORSALE, *Certeza del diritto e crisi di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 33, p. 37 sgg.

<sup>9</sup> A. PUNZI, *Diritto certezza sicurezza*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 81.

strati, specie da quelli più bassi, della popolazione. Per assicurare questo risultato, i principi fecero uso *in primis* dell'esercizio della *iurisdictio*, ma al contempo emanarono una normazione a carattere tendenzialmente generale e d'impronta repressiva contro i delitti che causavano maggior allarme, all'interno della quale era messa in primo piano la protezione dello stesso potere politico, icasticamente rappresentata dalla figura della lesa maestà<sup>10</sup>. In tutto ciò, comunque, appariva con chiarezza come il fine della società, al pari di quello dell'uomo, non fosse la sicurezza, bensì la felicità, concepita in senso cristiano, come ricerca del bene comune e della virtù<sup>11</sup>.

Come ha spiegato in un brillante saggio Italo Birocchi, fra tardo Medioevo e prima età moderna predominò un approccio empirico e pragmatico e non affiorò la dimensione teorica di molti grandi snodi tematici, fra cui i concetti di sicurezza e certezza del diritto, il che tuttavia non significa che, in “forme diverse nel tempo e nello spazio”<sup>12</sup> non fossero percepiti svariati problemi, come quello dell'effettività dell'ordinamento o degli strumenti di conoscenza del diritto, ai quali si dettero però risposte contingenti e non pianificate.

Con la diffusione delle tesi giusnaturalistiche del patto o contratto sociale diventano più nitidi il fondamento dell'istituzione politica, nonché le sue finalità, al centro delle quali spicca sempre di più proprio il concetto di sicurezza, che costituisce la chiave di volta, come ebbe a dire Pierangelo Schiera, nel passaggio dalla vecchia alla nuova idea di bene comune<sup>13</sup>. Uno snodo risiede nel modo di concepire le leggi di natura, da sole non in grado di consentire la pacifica convivenza umana<sup>14</sup>. In questo senso, certamente il pensiero hobbesiano è il più emblematico: per il filosofo inglese, il primo e più importante dei beni è l'autoconservazione, messo a repentaglio dal *bellum omnium contra*

<sup>10</sup> M. SBRICCOLI, *Crimen laesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano, Giuffrè, 1974.

<sup>11</sup> L. MILAZZO, *Dall'infelicità all'insicurezza. Etica classica e potere moderno*, in T. GRECO (a cura), “Dimensioni della sicurezza”, Torino, Giappichelli, 209, p. 49.

<sup>12</sup> I. BIROCCHI, *Certezza del diritto e ordine giuridico moderno: un inventario tra ieri e oggi*, in “*Specula iuris*”, 2/2, 2022, p. 164.

<sup>13</sup> P. SCHIERA, *Dall'arte di governo alle scienze dello stato. Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 259.

<sup>14</sup> N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, Edizioni di Comunità, 1965, p. 166.

*omnes* dello stato antecedente alla società politica. L'unico modo per poter costituire un "potere comune" atto a difendere da minacce esterne e interne "e quindi [a] garantire una sicurezza tale che essi possano sostentarsi e viver bene"<sup>15</sup> è di conferire ogni loro diritto a un uomo solo o a un'assemblea. Se nel Leviatano sicurezza ha il senso di salvaguardia dell'incolumità personale, in altre opere, come il *De cive*, però, affiorano aspetti diversi che, pur restando più in ombra, richiamano la certezza del diritto, segnatamente quella della pena. Se infatti il patto sociale ha una ragion d'essere, è quella di poter finalmente permettere ai sudditi di essere certi di alcuni beni fondamentali, nel senso di non dover subire sanzioni imprevedibili o inattese, e tale risultato è il prodotto del governo della paura del Leviatano<sup>16</sup>, che agisce come una macchina prevedibile, quanto inesorabile.

In Locke abbiamo un passaggio ulteriore, che si nutre dell'attribuzione alla sicurezza di una portata più ampia. Il fine prioritario della società politica – egli scrive – è la "conservazione della [...] proprietà"<sup>17</sup> dei consociati, ma questa, invero, non è un termine assunto in senso rigoroso: il filosofo inglese vi comprende la vita, i beni e la libertà dei sudditi<sup>18</sup>. La sicurezza, insomma, per quanto concepita sempre nel senso di uno scudo offerto contro possibili atti lesivi, si allarga ai diritti, assumendo una valenza che si intreccia alla moderna concezione di certezza. Mi pare felice la sintesi di chi ha scritto che se in Hobbes si affermava "l'ordine della sicurezza", in Locke piuttosto emergeva la "sicurezza di un ordine"<sup>19</sup> dei diritti, senza tuttavia ancora che vi fosse una declinazione concreta di quest'ultimo. Il percorso appare oramai compiuto allorché Montesquieu scrive che la libertà politica "*consiste dans la sureté, ou du moins dans l'opinion que l'on a de sa sureté*"<sup>20</sup>, definizione nella quale

<sup>15</sup> T. HOBBS, *Leviatano*, Roma, Edizioni associate, 2012, parte II, § 17, p. 83.

<sup>16</sup> T. GRECO, *Sicurezza/insicurezza: figure e paradigmi di un dibattito*, cit., p. 9.

<sup>17</sup> J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, a cura di L. PAREYSON, Torino, UTET, 1982, trattato II, cap. IX, p. 319.

<sup>18</sup> Così ancora T. GRECO, *Sicurezza/insicurezza: figure e paradigmi di un dibattito*, cit., p. 18.

<sup>19</sup> T. GRECO, I. BELLONI, *Metamorfosi della sicurezza. Dall'ordine della sicurezza alla sicurezza (dell'ordine) dei diritti*, in T. GRECO (a cura), "Dimensioni della sicurezza", Torino, Giappichelli, 2009, spec. p. 86.

<sup>20</sup> C.L. DE SECONDAT BARONE DI LA BRÈDE E DI MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, Paris, Firmin Didot, 1867, liv. 12, cap. 2, p. 155.

si valorizza non solo la certezza in sé, ma anche la percezione che di essa ha colui che è titolare dei diritti, ossia insomma l'affidamento che il singolo fa nei confronti dell'ordinamento. È logico che il campo maggiormente investito da questa certezza è quello più sensibile, ossia il diritto e le leggi in materia criminale, da cui dipendono le più gravi lesioni della libertà e dei diritti del cittadino.

Intanto, con le prospezioni più avanzate del giusnaturalismo quello alla sicurezza viene sempre più nitidamente costruito come un vero e proprio diritto naturale. Se Ugo Grozio aveva collocato il *neminem laedere* fra i principi di diritto naturale, Christian Wolff andava oltre, configurando in correlazione con tale obbligazione un vero e proprio diritto innato perfetto, quello di non esser costretti a soffrire che altri commettessero qualche azione che doveva esser omessa. È per l'appunto ciò che Wolff nella traduzione in francese della sua opera sul diritto di natura e delle genti definisce *droit de la sûreté*<sup>21</sup>, consistente pertanto nell'esser sicuri dalla lesione della propria sfera da parte di altri.

Un netto salto di qualità si ha con Emer de Vattel, la cui teoria – è stato scritto – ha un “*fond hobbesien*”<sup>22</sup> tangibile proprio a proposito di sicurezza, individuando nella *sûreté* una parte della sovranità<sup>23</sup>. A differenza di Wolff, infatti, Vattel dedica un capitolo allo *jus securitatis*, che egli declina sia come diritto del singolo, che come diritto dello stato e soprattutto comincia a fare della *sûreté* un vero e proprio parametro per orientare l'azione del legislatore, del governo e soprattutto della giustizia. Così, se il diritto di punire si fonda sulla *sûreté*, allora le pene non si devono a suo avviso estendere al di là di ciò che esige la sicurezza dello stato e degli individui<sup>24</sup>. Il giurista svizzero comincia a tratteggiare in modo più concreto i vari provvedimenti da adottare per adempiere ai do-

<sup>21</sup> C. WOLFF, *Institutions du droit de la nature et des gens, dans lesquelles, par une chaine continue, on déduit de la nature même de l'homme, toutes ses obligations et tous ses droits*, Leyde, chez Elie Luzac, 1772, I, cap. 3, § 89, p. 37.

<sup>22</sup> P. HAGGEMANCHER, *Le modèle de Vattel et la discipline du droit international*, in V. CHETAIL – P. HAGGENMACHER (edited), *Vattel's international law in a XXI century perspective. Le droit international de Vattel vu du XXI siècle*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2011, p. 34.

<sup>23</sup> E. VATTEL, *Le droit des gens. Ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Leide, aux depens de la Compagnie, 1758, I, cap. 1, § 6, p. 2.

<sup>24</sup> E. VATTEL, *Le droit des gens. Ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, cit., lib. I, cap. XIII, § 171, p. 69.

veri di una nazione, fra i quali quello di garantire una giustizia “esatta” ai sudditi. Non è un caso che nel *Droit des gens*, accanto alla *justice*, compaia la *police*, vocabolo che in questo torno di anni è oramai entrato a far parte del lessico del pensiero politico e giuridico. La *police* è secondo Vattel “*l’attention du Prince et des Magistrats à maintenir tout en ordre*”, a dettare cioè regolamenti e norme circostanziate per realizzare la “*sûreté, [...] l’utilité et [...] la commodité publique*”<sup>25</sup>. Una definizione non così distante da quella che troviamo nella traduzione francese di una delle più celebri opere di von Justi, per il quale “*le mot de police (...) comprend tout ce qui peut contribuer au bonheur des Citoyens, et principalement le maintien de l’ordre et de la discipline, les réglemens qui tendent à leur rendre la vie commode, et à leur procurer les chose dont ils ont besoin pour subsister*”<sup>26</sup>.

### 3. La scienza di polizia e l’elaborazione della sicurezza

Proprio da questa definizione possiamo prendere le mosse per introdurci nella scienza di polizia, etichetta sotto la quale non si può ricondurre in modo univoco una scuola in ambito europeo. Sono state infatti già messe in luce le differenze<sup>27</sup> fra gli scritti apparsi nel contesto francese, a partire dal trattato “fondativo” di Nicolas Delamare<sup>28</sup>, e quelli di area tedesca<sup>29</sup>, riuniti talora sotto la così detta cameralistica, aventi caratura dottrinale più marcata<sup>30</sup>, per quanto distante dai canoni della scienza giuridica coeva. Ciò che qui rileva è però quanto acco-

<sup>25</sup> E. VATTEL, *Le droit des gens. Ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, cit., lib. 1, cap. XIII, § 174, p. 70.

<sup>26</sup> J.H.G. VON JUSTI, *Éléments généraux de police, démontrés par des raisonnemens fondés sur l’objet et la fin qu’elle se propose*, Paris, Rozet, 1769, § 3, p. 18.

<sup>27</sup> Sul punto P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne. Pouvoir; normes, société*, Paris, Éditions de la Découverte, 2003, p. 14, ma anche B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 55.

<sup>28</sup> N. DELAMARE, *Traité de la police, où l’on trouvera l’histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives des magistrats, toutes les loix et tous les reglemens qui la concernent*, Amsterdam, aux dépens de la Compagnie, 1729, 4 voll.

<sup>29</sup> Per l’area tedesca, la monografia di riferimento è sempre P. SCHIERA, *Dall’arte di governo alle scienze dello stato*, cit.

<sup>30</sup> Ma su Delamare vedi ora una nuova chiave di lettura offerta in N. DYONET, *Nicolas Delamare théoricien de la police*, Paris, Classiques Garnier, 2017.

muna questo filone multiforme di studi, ossia la carica “progettuale”<sup>31</sup> insita in questi pensatori, che discende dal fatto che lo stato e l’istituzione politica non sono più considerati come un dato da prendere come tale e al più da governare nel miglior modo, bensì come un qualcosa da plasmare e trasformare in ottica efficientista, secondo finalità ben precise<sup>32</sup>, imperniate sulla felicità, oramai guardata nel suo senso materiale, più che in quello soprannaturale<sup>33</sup>. Sebbene le premesse del *Traité* di Delamare siano tutte intrise di concezioni tradizionali, anche nella sua opera lo scopo della *police* è la “conservation de la vie”, nella quale la “santé” e le “substances des citoyens”<sup>34</sup> sono applicazioni specifiche, che si traducono ulteriormente in leggi e regolamenti analitici. In Delamare non si rinviene una riflessione teorica sulla sicurezza, perché non è questo lo scopo del magistrato francese, ma essa campeggia in alcune delle undici sezioni che rappresentano i campi in cui si esplica la *police*, a partire ovviamente dalla “*sûreté et tranquillité publique*”; se in quest’ultima è menzionata espressamente, la sicurezza è sottintesa in diverse altre voci del *Traité*, come vedremo fra poco. Il che risuona altresì negli scritti degli autori tedeschi, per quanto la storiografia abbia accentuato, con lo stesso termine cameralismo, il *focus* sulla dimensione economica della ricerca della prosperità da parte del sovrano e dei suoi ministri<sup>35</sup>. Quest’ultima è senz’altro la priorità sostanziale su cui si sostiene l’elaborazione di un complesso assai articolato di politiche che portano lo stato ad avere un ruolo attivo sul versante dell’economia e la cui illustrazione occupa uno spazio largamente predominante in molte delle opere degli autori qui considerati, *in primis*

<sup>31</sup> P. SCHIERA, *Nascita della modernità e scienza di polizia*, in “Filosofia politica”, 2/1, 1988, p. 142.

<sup>32</sup> V. SELLIN, *Politica*, Venezia, Marsilio, 1993, pp. 81-82.

<sup>33</sup> Sul punto, nonché sul tema della configurazione di un diritto alla felicità, in una vasta bibliografia mi limito a richiamare l’importante opera di A. TRAMPUS, *Il diritto alla felicità. Storia di un’idea*, Roma-Bari, Laterza, 2008 e ora il recente E. SPAGNESI, *Arte di governo, pubblica felicità e diritti umani*, Firenze, Polistampa, 2021.

<sup>34</sup> N. DELAMARE, *Traité de la police, où l’on trouvera l’histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives des magistrats, toutes les loix et tous les reglemens qui la concernent* cit., I, liv. I, tit. I, cap. I, p. 3, ma cfr. anche N. DYONET, *Nicolas Delamare théoricien de la police*, cit., p. 416.

<sup>35</sup> Cfr., in part.per Justi, E. NÖKKALA, *From natural law to political economy: J.H.G. von Justi on state, commerce and international order*, Wien-Zürich, Lit, 2019, ma prima anche P. SCHIERA, *Dall’arte di governo alle scienze dello stato*, cit., p. 436, p.439.

quelle di von Justi e di Darjes<sup>36</sup>. Senza entrare nell'annosa e disputata questione della concettualizzazione di uno Stato di polizia, è comunque patente che sul piano logico il *prius* restava per tutti la sicurezza, che doveva esser realizzata poi mediante il potenziamento del controllo sulla società e la predisposizione di nuove politiche in via preventiva. Ecco che in Von Justi la sicurezza costituiva una vera e propria obbligazione, di natura morale più che giuridica, ricadente in capo al sovrano e per soddisfare la quale si veniva a configurare un ramo specifico della polizia, suddiviso poi in un'articolazione interna e una esterna<sup>37</sup>. La novità è rappresentata dal fatto che a differenza degli scritti giuridici, la *Policeywissenschaft* non si attarda a sviscerare il piano filosofico-teorico, che prende le mosse dal patto sociale, ma si preoccupa di formulare insegnamenti e direttive per realizzare gli obiettivi della sicurezza e del benessere. Quanto alla prima, certamente la polizia deve agire per porre le condizioni per la tranquillità pubblica e dunque per garantire la vita dei sudditi contro minacce presenti nella società o che provengono dall'esterno dello stato, con evidente allusione ai principati confinanti. Questo può e deve farsi attraverso una serie di misure specifiche: l'aumento della sorveglianza sui luoghi pubblici, il controllo su persone sospette, la lotta a tumulti, insulti e violenze, lo sforzo diretto a evitare che i sudditi utilizzino le vie di fatto per farsi giustizia, l'adozione di una disciplina edilizia atta a garantire la stabilità degli immobili, la prevenzione degli incendi e via dicendo con una pletora di scrupolosi e minuziosi precetti.

È dunque logico coronamento l'invito a istituire e rafforzare apparati di polizia moderni, sufficientemente numerosi, addestrati e retribuiti per assicurare a società e individui la cura di tutti questi settori in cui si va espandendo il ruolo dello stato<sup>38</sup>. Ma questo è solo un primo e parziale significato che viene attribuito alla sicurezza. Mi pare infatti molto significativo che von Justi non apra il capitolo sulla *innerlichen sicherheit*

<sup>36</sup> J.G. DARJES, *Erste Gründe der Cameral-Wissenschaften darinnen die Haupttheile sowohl der Oeconomie als auch der Policey und besondern Cameral-Wissenschaft in ihrer natürlichen Verknüpfung zum Gebrauch seiner academischen Fürlesung entworfen*, Leipzig, verlegt diese zwote Auflage Bernhard Christoph Breitkopf und Sohn, 1768.

<sup>37</sup> Cfr. sul punto E. BUSSI, *Diritto e politica in Germania nel XVIII secolo*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 74 sgg.

<sup>38</sup> Cfr. ad es. F.B. DE FELICE, *Éléments de la police générale d'un état*, Yverdon, s.n.t., 1781, II, p. 93.

parlando di ordine pubblico in senso stretto, bensì dell'amministrazione della giustizia<sup>39</sup>, tema che aveva trovato spazio già nell'edizione del *Politisches Testament* (1717) di Melchior Osse da parte di Christian Thomasius, autorevolmente vista come la prima grande manifestazione del cameralismo tedesco<sup>40</sup>. Proprio la giustizia è ritenuta da von Justi come fondamento del benessere dello stato: una giustizia che deve essere amministrata in modo imparziale, rapido ed equo. Qui troviamo una prima manifestazione dell'esigenza di certezza nella fase applicativa del diritto con questioni tutt'oggi centrali nel dibattito politico e giuridico. Pensiamo soltanto al problema annoso della durata spropositata dei processi e dell'incapacità dello stato di dare soddisfazione alle istanze dei privati, prime tra tutte quelle dei creditori. Von Justi molto lucidamente rileva il danno che queste aporie del sistema giudiziario causano al commercio, generando un rallentamento della circolazione della moneta e degli affari. Ma del problema del contenzioso civile e della temerarietà delle liti è ben conscio anche Darjes, che chiede meccanismi punitivi idonei per ostacolare la condotta ispirata da mala fede delle parti<sup>41</sup>. Von Justi rincarava le dosi, additando le responsabilità dei difensori per le infinite lungaggini processuali determinate da eccezioni pretestuose o da atti compiuti a scopo puramente dilatorio, alimentando una polemica che nel corso del '700 divampa contro avvocati e procuratori<sup>42</sup> e che troverà poi coronamento con le riforme adottate durante la Rivoluzione francese. Ma gli stessi giudici finiscono nel mirino in alcune prospere avanzate della *science de police*, come in Fortunato Bartolomeo de Felice, per il quale non basta che il principe si premuri solo di scegliere persone integre, come già propone von Justi: è infatti necessario controllarne l'operato e

<sup>39</sup> J.H.G. VON JUSTI, *Grundätze der Policywissenschaft in einem vernünftigen, auf den Entzweck der Policy gegründeten, Zusammenhange und zum Gebrauch Academischer Vorlesungen abgefasst*, Göttingen, in Verlag der Wittve Vandenhoeck, 1759, pp. 252 ss. Cfr. in sintesi E. BUSSI, *Diritto e politica in Germania nel XVIII secolo*, cit., p. 75.

<sup>40</sup> P. SCHIERA, *Cameralismo*, in "Enciclopedia delle scienze sociali", Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1991, I, p. 621.

<sup>41</sup> J.G. DARJES, *Erste Gründe der Cameral-Wissenschaften darinnen die Haupttheile sowohl der Oeconomie als auch der Policy und besondern Cameral-Wissenschaft in ihrer natürlichen Verknüpfung zum Gebrauch seiner academischen Fürlesung entworfen*, cit., pp. 466-468, §§ 215-218.

<sup>42</sup> Mi permetto di rinviare a quanto ho osservato in D. EDIGATI, *Avvocati e procuratori nella Toscana d'Antico Regime. Le professioni forensi dalla tutela alla disciplina di polizia*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 131 sgg.

sanzionarli in caso di iniquità o di errori<sup>43</sup>. Si tratta di concetti che alla comparsa dell'opera di de Felice erano oramai già stati tradotti in concrete politiche nel contesto prussiano e non solamente.

Che l'esperimento stesso di un'azione per via giudiziaria dovesse esser scongiurato il più possibile viene raccomandato da un altro francese, ben poco noto, Gaspard Réal de Curban, autore della monumentale *Science du gouvernement*<sup>44</sup>. Un passaggio di Réal de Curban, in cui si evoca la necessaria e assoluta uniformità dei giudicati, è a mio avviso particolarmente significativo della tensione verso la certezza dell'amministrazione della giustizia, considerata non solo sotto l'angolo prospettico dell'istituzione politica e della sua affermazione, bensì anche come traguardo vitale per la tutela dei diritti e degli interessi economici dei sudditi. Réal de Curban scrive infatti che è d'uopo "*faire régner une telle conformité dans le décisions, que si les plaideurs ne sont pas assez sages pour être leurs premiers juges, ils sachent au moins que dans tous les tribunaux, ils trouveront une justice toujours semblable à elle même, par l'observation constante de ces mêmes règles*"<sup>45</sup>. La macchina della giustizia statale deve così esser prevedibile nel suo operare, garantendo un pieno affidamento dei diritti dei sudditi. Jakob Bielfeld, autore di diffuse e largamente apprezzate *Institutions politiques*, reputa persino "affreux"<sup>46</sup> che un principe ribalti per una sua volontà arbitraria e bizzarra un giudizio uniforme di corti inferiori.

Di pari passo, la scienza di polizia, intrecciandosi in questo senso con le suggestioni del pensiero illuminista – con il quale vi sono plurimi punti di contatto e sovrapposizioni – insiste sul miglioramento della tecnica legislativa, sempre nell'ottica di rendere più certe le situazioni giuridiche soggettive. L'attacco, talora con toni che riportano alla mente l'opera muratoriana, si concentra *in primis* verso l'ambiguità e la contraddittorietà delle disposizioni, da superare attraverso la semplicità e la chiarezza delle norme che devono permettere a ciascuna persona di buon

<sup>43</sup> F.B. DE FELICE, *Éléments de la police générale*, cit., II, p. 151.

<sup>44</sup> G. RÉAL DE CURBAN, *La science du gouvernement, ouvrage de morale, de droit, et de politique, qui contient les principes du commandement et de l'obéissance [...]*, Paris, chez les libraires associés, 1762-1765, 8 voll.

<sup>45</sup> G. RÉAL DE CURBAN, *La science du gouvernement*, cit., VI, sect. IX, p. 177.

<sup>46</sup> J. BIELFELD, *Institutions politiques*, Leyde, chez J.F. Bassompierre, 1768, I, cap. VI, § XXVI, p. 156.

senso, non dotata di una preparazione tecnica, di comprenderne e rispettarne il dettato. Non appare pertanto casuale l'esortazione di Bielfeld a curare molti profili essenziali ad agevolare la conoscenza diffusa delle norme: il legislatore deve raccoglierle in un codice che ognuno dovrebbe possedere presso di sé; le leggi devono esser generali, non prolisse, vergate in modo succinto, in lingua corrente, quasi da non necessitare di alcuna forma di esegesi per esser capite e applicate<sup>47</sup>. Non diverso è il pensiero di von Justi, che intravede proprio nei caratteri delle norme uno degli appigli ai quali si aggrappano le astuzie dei difensori.

Ritengo comunque anche più sintomatico lo sforzo che viene profuso sul più vasto tema dell'osservanza delle leggi e della stabilità delle medesime come preconditione per la certezza. Come afferma Delamare, *“la salut de quelque Etat que ce soit dépend de l'observation des Loix. Plus elles sont religieusement gardées, plus les personnes et les bien des citoyens sont en surété”*<sup>48</sup>. Tanto che poco dopo Delamare esclude qualsiasi meccanismo atto a ostacolare una perfetta, quanto letterale applicazione delle leggi, estromettendo ad esempio ogni argomento fondato sul principio di equità. Certo, qui si esalta dapprima la *“salut”* dello stato e la potenza del legislatore, ma in seguito si rammenta che da tutto ciò dipende la sicurezza di beni e persone dei sudditi. Bielfeld è, se possibile, ancor più netto: non è tanto di leggi nuove che abbisogna la società, quanto dell'esecuzione di quelle in vigore; anzi, è persino pericoloso modificare le norme senza una necessità urgente<sup>49</sup>. Per Réal de Curban la più importante fra le regole della politica è proprio quella di non impiegare mai l'autorità invano, onde le decisioni adottate devono esser eseguite senza eccezioni e senza lassismo<sup>50</sup>. Una insistenza analoga è per l'appunto dedicata alla certezza delle pene e pertanto alla loro esecuzione, che deve essere inflessibile e inesorabile, indipendentemente dal tipo di sanzione e dall'eventuale eccesso di rigore utilizzato in fase di irrogazione.

C'è insomma una circolarità di concetti e una salda interconnessione fra gli obiettivi, giacché il potere politico non è giustificato più soltanto in se stesso, ma come funzione, talora come missione, da com-

<sup>47</sup> J. BIELFELD, *Institutions politiques*, cit., I, cap. VI, §§ XVI-XVIII, p. 148 sgg.

<sup>48</sup> N. DELAMARE, *Traité de la podice*, cit., I, p. 240.

<sup>49</sup> J. BIELFELD, *Institutions politiques*, cit., I, cap. VI, §§ XXII, XLII, p. 152, pp. 167-168.

<sup>50</sup> G. RÉAL DE CURBAN, *La science du gouvernement*, cit., VI, sect. IX, p. 155.

piere verso la società. Emilio Bussi riportava al riguardo alcuni passaggi densi di Zimmermann, per il quale la polizia è “il vincolo che stringe il più prossimo fine dello stato con quello della determinazione dell’individuo; che collega la legalità colla moralità; la sicurezza alla felicità”<sup>51</sup>. Von Justi, dal canto suo, scorge nella sicurezza del cittadino il pilastro della sicurezza dello stato e nella prima comprende, con palesi influssi montesquiviani<sup>52</sup>, anche la garanzia della proprietà privata rispetto a ingiustizie o violenze altrui<sup>53</sup>; vi è chi ha sottolineato come in lui il concetto di polizia sia liberato da un senso meramente unilaterale<sup>54</sup>. Qualcuno, come Svarez, sul finire del Settecento, arriva persino a tratteggiare la felicità, vale a dire il benessere dei consociati, quale primo e fondamentale principio da cui discendono diritti e doveri per lo stato, tanto che da render necessario un indennizzo qualora, per motivi impellenti e ineludibili di sicurezza comune, sia indispensabile ledere la proprietà o altri diritti dei privati<sup>55</sup>.

#### 4. *Sicurezza come prevenzione e le minacce alla certezza del diritto. Considerazioni finali in una prospettiva attuale*

La cameralistica sviscera ben presto l’azione della polizia di sicurezza, ripartendola in svariate branche: il suddito deve esser sicuro nella sua persona, nel suo onore e nei suoi beni, scrive per esempio Bielfeld<sup>56</sup>, mentre la celebre *Grundsätze* di Joseph von Sonnenfels opererà per una quadripartizione (“*securitas actionum, personarum, honoris et bonorum*”<sup>57</sup>), pur se destinando un’attenzione nettamente superiore alla sicu-

<sup>51</sup> E. BUSSI, *Evoluzione storica dei tipi di stato*, III ed., Milano, Giuffrè, 2002, p. 279.

<sup>52</sup> R. SCHULZE, *Policey un Gesetzgebungslehre im 18 Jahrhundert*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982, p. 95.

<sup>53</sup> E. NOKKALA, *From Natural Law to political Economy*, cit., p. 103 (ma cfr. anche p. 93, a proposito del conflitto fra gli interessi del suddito e quelli dello stato, in cui i primi non sono comunque e sempre subordinati ai secondi).

<sup>54</sup> R. SCHULZE, *Policey un Gesetzgebungslehre*, cit., p. 94.

<sup>55</sup> E. BUSSI, *Evoluzione storica dei tipi di stato*, cit., pp. 283-284, p. 301.

<sup>56</sup> J. BIELFELD, *Institutions politiques*, cit., I, p. 173 “*Le premier devoir de la Police, c’est de procurer aux Citoyens la sûreté pour la vie et leurs personnes, pour l’honneur et pour leurs biens*”.

<sup>57</sup> J. VON SONNENFELS, *Principia politiae, commercii, et rei aerae*, Posonii, typis et impensis Georgii Aloysii Belnay, 1806, I, p. 54.

rezza dell'individuo<sup>58</sup>. Per Sonnenfels, sicurezza è possibilità effettiva di godere dei diritti, condizione indispensabile affinché si possa concretizzare la stessa libertà personale<sup>59</sup>. Robusta è la difesa della proprietà privata da ogni forma di arbitrio o da lesioni provenienti da abusi o frodi<sup>60</sup>, ma assai rilevante è a mio avviso anche l'idea di sicurezza delle azioni, che egli concepisce come certezza di non violare le leggi e di non dover temere alcuna conseguenza nel caso di condotte non contrarie a disposizioni di diritto positivo.

Il concetto di sicurezza si è plasticamente esteso fino a configurare, con una formulazione puntuale e rigorosa, una condizione nella quale esiste una certezza di tutto ciò che attiene alla propria situazione giuridica soggettiva da ogni minaccia, con ciò comprendendo quella che proviene dallo stato<sup>61</sup>. Ma è proprio nel momento in cui si perfeziona la nuova idea di sicurezza che si infila una tensione che va a minare nelle fondamenta quella certezza dei diritti tanto ambita come obiettivo delle politiche degli stati. Ciò discende da alcuni semi presenti *in nuce* nella concezione di sicurezza e che in Sonnenfels affiorano a tutto tondo. In particolare, la sua priorità assoluta rispetto a qualsiasi altro valore finisce per generare almeno due ricadute, a loro volta confliggenti in modo insanabile con la certezza del diritto. Alludo, per un verso, alla superfetazione di funzioni dello stato, che si incunea in ogni segmento della vita della società civile, ivi compresi quelli più reconditi, attraverso una disciplina minuziosa quanto asfissiante, che per antonomasia finisce per causare incertezza del diritto; per l'altro, alla predisposizione di una fitta rete di controlli affidati a organi di polizia. La *potestas inspiciendi* dello stato non è invero finalizzata alla mera acquisizione di dati e informazioni in vista di futuri provvedimenti, essendo al contrario strumentale all'an-

<sup>58</sup> Lo nota correttamente L. MAGNUSSON, *On happiness: Welfare in Cameralist Discourse in the Seventeenth and Eighteenth Centuries*, in E. NOKKALA, N.B. MILLER (eds), "Cameralism and the Enlightenment: Happiness, Governance and Reform in Transnational Perspective", New York, Routledge, 2020, p. 38.

<sup>59</sup> M.R. DI SIMONE, *Aspetti della cultura giuridica austriaca nel Settecento*, Roma, Bulzoni, 1984, p. 176.

<sup>60</sup> M.R. DI SIMONE, *Aspetti della cultura giuridica austriaca nel Settecento*, cit., p. 190 sgg.

<sup>61</sup> Il passaggio è più chiaro nella versione tedesca dell'opera: J. VON SONNENFELS, *Grundsätze der Policy, Handlung und Finanzwissenschaft*, München, bei Johann Baptist Strobel, 1787, p. 17, ma cfr. anche p. 26.

tipizzazione dell'intervento dell'autorità pubblica allo scopo di prevenire qualsiasi evento potenzialmente lesivo della sfera dei singoli, anche se solo ipotetico e distante dal concretizzarsi. Si tratta di risalire indietro entro una concatenazione causale i cui anelli sono tuttavia il frutto di mere speculazioni, nella migliore delle ipotesi guidate dal criterio dell'*id quod plerumque accidit*.

Già negli scritti di von Justi non è affatto assente questa prospettiva, se solo si scorrono le pagine che egli dedica all'attenzione che occorre prestare ai costumi e alla condotta di vita dei sudditi, fattori dai quali dipende la prosperità di una nazione, ma contestualmente pure l'ordine e la sicurezza. Per questa via si giustifica la vigilanza della polizia su certi fenomeni, come il gioco d'azzardo, il libertinaggio, la crapuloneria, l'ubriachezza, la prodigalità, la mendicizia, ossia ciò che nel lessico italiano si definisce il vizio ("laster" in von Justi<sup>62</sup>), sul quale lo stato deve intervenire mediante una corretta educazione. Nel pensiero di von Justi predomina l'ansia per il riflesso che queste modalità disordinate di vita possono avere sull'economia più che sulla sicurezza e, inoltre, via via si affaccia la preoccupazione per un controllo esasperato e lesivo della libertà dei sudditi che può esser causato dal potere di polizia. Si guardi ad esempio al problema dell'ozio, ossia della presenza di individui non alacri e non dediti ad attività che rendano prospera la società: per von Justi è giusto raccogliere informazioni sui mezzi di sussistenza dei sudditi, ma ciò non deve spingersi fino a restringerne la libertà personale<sup>63</sup>. In Sonnenfels l'approccio al tema è molto più sbilanciato nella direzione della sicurezza: l'ozio – a suo avviso – è il seme dei delitti e deve esser punito anche nei sudditi facoltosi. Lo stato possiede il diritto di sradicare tutto quanto corrompe i costumi e che, di conseguenza, costituisce un motivo di promozione di condotte criminose<sup>64</sup>. Di qui passa il sostegno per l'apertura di case di lavoro e di correzione per mendicanti e una serie indeterminata (e in continua espansione) di categorie di persone neces-

<sup>62</sup> J.H.G. VON JUSTI, *Grundätze der Policywissenschaft in einem vernünftigen, auf den Entzweck der Policy gegründeten, Zusammenhänge und zum Gebrauch Academischer Vorlesungen abgefasst*, cit., § 287, p. 213.

<sup>63</sup> J.H.G. VON JUSTI, *Grundätze der Policywissenschaft in einem vernünftigen, auf den Entzweck der Policy gegründeten, Zusammenhänge und zum Gebrauch Academischer Vorlesungen abgefasst*, cit., § 329, pp. 245-246.

<sup>64</sup> J. SONNENFELS, *Principia politicae*, cit., I, pp. 98-99.

sitanti di una rieducazione alla virtù, che legittima così persino la sottrazione della libertà personale in assenza di un delitto e senza un solido fondamento giuridico.

Non è che un esempio, a cui se ne potrebbero aggiungere molti altri. Pensiamo solamente alla proposta di Sonnenfels di istituire una magistratura allo scopo della vigilanza sui costumi dei sudditi, non nascondendo la sua distanza sul punto da von Justi. Non sorprende così il favore per la censura libraria – che trova la sua *ratio* nella tutela dell'onore, che fa parte della sicurezza della fama<sup>65</sup> –, né il fatto che per proteggere i beni egli possa reputare utile vietare il gioco come attività privata o che infine per preservare lo stato da sollevazioni popolari si possa pensare a controllare l'opinione pubblica o vietare qualsiasi manifestazione del pensiero atta, secondo parametri indefiniti, a ritenersi scandalosa, erronea o pericolosa<sup>66</sup>.

Il complesso dei dispositivi eretti a salvaguardia della sicurezza non si può insomma avvalere solo di binari legislativi e di forme rispettose della certezza del diritto, poiché ciò in realtà costituisce sovente un impaccio rispetto all'efficacia delle operazioni di polizia. Ben presto viene infatti apertamente affermato che l'azione e i mezzi degli organi di polizia non possono esser predeterminati per via legislativa e debbono esser lasciati alla discrezionalità o – *rectius* – all'arbitrio dei funzionari<sup>67</sup>.

La conclusione ci conduce così entro un quadro di problemi tutt'altro che distante da quello che va affacciandosi negli ultimi decenni, dominato da una crescente brama di sicurezza individuale, intesa spesso in un'accezione stretta di protezione materiale della persona in una società nella quale vanno moltiplicandosi e susseguendosi emergenze, di diversa origine e gravità. Aleggja una diffusa aspirazione all'eterodirezione e alla protezione da parte di un ente, lo stato, a cui si è disposti a cedere volentieri libertà pur di esser messi al riparo da pericoli di ordine materiale. È quasi superfluo constatare come della soddisfazione di tale pressante richiesta lo stato si faccia volentieri carico attraverso politiche attive, godendo di una elevata forma di consenso in vasti strati della società. Di

<sup>65</sup> M.R. DI SIMONE, *Aspetti della cultura giuridica austriaca*, cit., p. 189.

<sup>66</sup> Molto sul punto in E. BUSSI, *Evoluzione storica dei tipi di stato*, cit., p. 363 sgg.

<sup>67</sup> Cfr. quanto osservato da una ricerca su un caso specifico, ma emblematico: S. MORI, *Polizia e statualità nel primo Ottocento: l'esperienza lombardo-veneta e la cultura professionale italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

evoluzione (o involuzione?) verso uno “Stato di sicurezza”, in risposta all’emergere di “pericoli creduti, molto più che (...) fatti dimostrati”, ha parlato un grande storico del diritto penale come Mario Sbriccoli<sup>68</sup>. Per parte sua, un rinomato costituzionalista come Denninger ha tratteggiato il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato di prevenzione<sup>69</sup>, che si sorregge su un’idea “utopico-escatologica” della sicurezza, da qualcuno elevata a diritto fondamentale della persona. Per Denninger, questo nuovo Stato si contraddistingue proprio per un agire di polizia proattivo, ossia che si innesca prima che un danno diventi anche solo probabile, per l’indeterminatezza che caratterizza la previsione del rischio e le misure di prevenzione, per l’inversione generale dell’onere della prova nel rapporto fra cittadino e stato. L’acuta analisi di Denninger, insomma, non può se non coadiuvare la convinzione per la quale la sicurezza, assunta in questa prospettiva assolutizzante, costituisce un serio *vulnus* nei confronti della certezza del diritto e dei diritti, non solo con una proiezione temporanea, bensì in modo stabile e duraturo<sup>70</sup>. Tornano alla mente, allora, certe acute intuizioni – che risuonano come moniti su cui riflettere – di Emilio Bussi proprio a proposito delle concezioni di benessere, della scienza di polizia, che potremmo ovviamente estendere al tema della sicurezza: “il miraggio di un benessere tanto futuro da divenire evanescente può costringere a sacrifici attuali penosissimi, brutali ed inutili”<sup>71</sup>.

**Abstract** - The essay aims to carry out some reflections on the sonship between the paradigm of security, as developed in the modern age, especially by eighteenth-century *science de police*, and the legal certainty, conceptualized later, but already substantially present in this age. In the concept of security and in those policies suggested by *science de*

*police* (so-called *security police*) a series of considerations are developed which aim to ensure not only the defense of the State, but also its efficiency, the observance of the rules and the certainty of subjective legal situations and relationships. Such tension does not fail to present contradictions, with dynamics that are reproduced in a similar way even today.

<sup>68</sup> M. SBRICCOLI, *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti (1972-2007)*, Milano, Giuffrè, 2009, I, pp. 43-44.

<sup>69</sup> Cfr. E. DENNINGER, *Dallo ‘Stato di diritto’ allo ‘Stato di prevenzione’ e l’autonomia della persona*, in V. BALDINI (a cura), *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, Cassino, Edizioni dell’Università degli studi, 2005, p. 45 sgg.

<sup>70</sup> Cfr. anche M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura), *I diversi volti della sicurezza. Atti del convegno. Milano, 4 giugno 2009*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 17-80.

<sup>71</sup> E. BUSSI, *Evoluzione storica dei tipi di stato*, cit., p. 288.