



La sicurezza, la libertà e la felicità dei cittadini: l'ultima lezione (non svolta) di Carlo Mosca

Vincenzo Antonelli*

13 febbraio 2024

“La sicurezza, la libertà e la felicità dei cittadini” è il titolo che Carlo Mosca mi aveva proposto e comunicato il 10 marzo del 2021 per rispondere ad un mio invito a svolgere una lezione, programmata per il 31 maggio, che l'improvvisa dipartita non ha reso possibile.

Oltre il consueto affetto espresso nella missiva, quello che già da allora mi colpì era il titolo scelto per la sua “testimonianza” (perché ogni lezione di Carlo Mosca muoveva dal suo vissuto come uomo “nelle e per le” istituzioni) e all'interno di quel titolo soprattutto il richiamo alla “felicità dei cittadini”. Carlo Mosca non voleva limitarsi a declinare insieme sicurezza e libertà, ma intendeva coniugarli con “la felicità dei cittadini”.

Nonostante l'impegno di parlarne in un prossimo incontro conviviale presso la sua abitazione, quel titolo sin da subito aveva destato in me non solo curiosità e desiderio di approfondimento (reazione oramai consueta dopo ogni nostro confronto), ma anche sorpresa: intravedevo in esso un'ulteriore tappa, se non l'approdo, del percorso culturale e scientifico di Carlo Mosca.

Purtroppo quella lezione, così come quell'incontro, non potrà esserci! Sicché quella lezione mai svolta se da un lato ci pone degli interrogativi dall'altro ci consegna un compito da svolgere, un testimone da prendere.

Ad una prima lettura la concatenazione logica delle tre nozioni sembra alludere alla prospettiva e alla strada tracciata soprattutto dal pensiero liberale: la sicurezza, intesa quale garanzia di un'ordinata e pacifica convivenza, costituisce la preconditione necessaria per esercitare le libertà personali che consentono di raggiungere la felicità,

*Vincenzo Antonelli è professore associato di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi dell'Aquila- Dipartimento di Ingegneria Industriale e dell'Informazione e di Economia.



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

tanto individuare quanto collettiva. Dunque la descritta progressione vaionale dovrebbe condurre ad un liberalismo completamente realizzato.

Una sicurezza la cui attuazione è affidata, se non riservata, allo stato, una sicurezza pubblica pensata e disciplinata quale compito pubblico e statale, una sicurezza sul cui altare sacrificare in parte le libertà personali, contropartita del contratto sociale con il Leviatano, dell'accordo tra poteri pubblici ed individui.

Si tratta di una strada che, tracciata dai importanti pensatori come Rousseau e Locke, trova espresso riconoscimento nel preambolo della Dichiarazione d'Indipendenza americana del 4 luglio 1776, nel quale si afferma che "il perseguimento della felicità" costituisce l'oggetto di un diritto "inalienabile" dell'uomo la cui garanzia è affidata ai "governi che derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati" e che "ogni qualvolta una qualsiasi forma di governo tende a negare questi fini" è riconosciuto al popolo il "diritto di mutarla o abolirla e di istituire un nuovo governo fondato su tali principi e di organizzarne i poteri nella forma che sembri al popolo meglio atta a procurare la sua sicurezza e la sua felicità".

Per i padri fondatori americani non solo la felicità individuale è indissolubilmente legata alla felicità pubblica, ma quest'ultima è associata a sua volta con la sicurezza collettiva.

Prospettiva ripresa da Gaetano Filangieri che, nel 1780, in "La Scienza della Legislazione" afferma che "nel progresso concreto del sistema di leggi sta il progredire della Felicità nazionale, il cui conseguimento è il vero fine del Governo, che lo consegue non genericamente ma come somma di Felicità dei singoli individui".

Una "felicità pubblica" la cui eco ritroviamo in quella "fraternità" invocata durante la rivoluzione francese - ed oggi iscritta nel motto «Liberté, égalité, Fraternité» all'articolo 2 della Costituzione francese e richiamata altresì dal Preambolo e dall'articolo 72-3, che fanno riferimento all'«ideale comune di Libertà, di Eguaglianza e di Fraternità» -, e perseguita dal paternalismo statale che nella seconda metà dell'ottocento ha portato con Otto Von Bismarck, primo cancelliere germanico, all'introduzione di un primigenio sistema di "sicurezza sociale", una sicurezza realizzata attraverso interventi pubblici volti a rispondere ai bisogni primari delle persone e a proteggerli dai relativi rischi, e solo nel secondo XX secolo alla creazione di un welfare state inteso come il complesso di politiche pubbliche dirette a migliorare le condizioni di vita dei cittadini.

Tuttavia questa strada sommariamente tracciata forse non sarebbe stata ripercorsa da Carlo Mosca in quell'ultima lezione per alcuni motivi che di seguito saranno illustrati.

In primo luogo il radicamento costituzionale e democratico del suo pensiero (e della sua azione). È nella Costituzione repubblicana e nella socialdemocrazia e da essa delineata e custodita che Carlo Mosca rinviene sempre il fondamento della sua riflessione scientifica soprattutto in materia di sicurezza.

In secondo luogo la lettura libertaria della sicurezza. Per Carlo Mosca la sicurezza non è solo funzione pubblica e compito dei poteri pubblici, ma è anche (e forse soprattutto) l'oggetto di un diritto, di una libertà. Carlo Mosca nella sua riflessione e



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

produzione scientifica ribalta il tradizionale antagonismo tra sicurezza e libertà: "sicurezza è libertà", è un diritto di libertà e un diritto sociale. Allo stesso tempo Carlo Mosca se da un lato rifiuta una visione onnivora della sicurezza e pansecuritaria della società, dall'altro promuove la partecipazione dei privati negli interventi per la sicurezza anche in funzione di limite rispetto ad un approccio paternalistico delle istituzioni pubbliche.

In terzo luogo la promozione e la tutela della persona e della sua dignità come fine ultimo dell'azione personale e collettiva. Ne è testimonianza la costante attenzione di Carlo Mosca per la dimensione trascendente e spirituale della persona nei rapporti personali e nell'impegno pubblico. Lo ricordiamo ancora come il prefetto che si rifiutò di "schedare" i minori nomadi di Roma, come il prefetto per il quale non c'è sicurezza senza dialogo, senza solidarietà, senza integrazione.

Bisogna dunque reperire nella Costituzione tanto le radici assiologiche e valoriali quanto le direttive ermeneutiche per ricostruire il possibile percorso argomentativo della lezione di Carlo Mosca.

La prima indicazione che possiamo trarre dalla nostra Carta costituzionale è un rovesciamento della prospettiva ricostruttiva così come tracciata da quell'ordine del giorno proposto da Dossetti il 9 settembre 1946 per il quale «il nuovo statuto dell'Italia» doveva riconoscere «la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella pienezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella; [...] ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose) e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, lo Stato; [...] sia l'esistenza dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato.».

Una ricostruzione che muove dal primato e dalla centralità della dignità della persona, dai reciproci vincoli solidali, dall'impegno delle istituzioni e della comunità per l'uguaglianza sostanziale, dal pluralismo sociale ed istituzionale.

È solo in un ambiente di vita solidale ed ugualitario che la persona può realizzare pienamente se stessa, esercitare le sue libertà e dedicarsi agli altri, vivere la felicità. Una felicità incarnata, concreta, non emotiva, non astratta né utopica. Una felicità che può essere alimentata non solo attraverso l'impegno personale, ma anche con il concorso tanto delle molteplici istanze comunitarie e sociali quanto delle istituzioni pubbliche. Una felicità che finisce per coinvolgere la comunità e che pertanto diventa "condivisa".

Una felicità che secondo la costituzione passa dalla garanzia dei "diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" e richiede "l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" (art. 2 Cost.), una felicità che è fondata sulla "pari dignità sociale" di tutti gli uomini, una felicità alimentata dall'impegno della Repubblica di "rimuovere gli ostacoli



di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3 Cost.).

Ma è soprattutto nella difesa e nella promozione della dignità della persona che si coglie il significato più profondo della felicità. La felicità è per tutti, ma soprattutto per i più deboli, fragili e bisognosi, per quelle persone che rischiano di "perderla", di vederla calpestata, così come insegna la carta costituzionale che si preoccupa di tutelare dalla violenza fisica e morale le persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà (art. 13 Cost.), di evitare che le pene si trasformino in trattamenti contrari al senso di umanità, e di finalizzare le stesse alla rieducazione del condannato (art. 27 Cost.), di imporre il rispetto della persona umana per quanti sono obbligati a un trattamento sanitario (art. 32 Cost.), di riconoscere al lavoratore il diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.), di impedire che l'iniziativa economica privata possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art. 41), di prescrivere per la donna lavoratrice gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore e condizioni di lavoro che consentano l'adempimento della sua essenziale funzione familiare (art. 37 Cost.), di assicurare ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale e ai lavoratori il diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38), di agevolare con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose e di proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù (art. 31), di prevedere per i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34).

Si tratta di tutti quei casi in cui le persone sono maggiormente esposte ad abusi, violenze, ingiustizie, offese, umiliazioni, ma anche a silenzi, negligenze, distrazioni, incurie.

Più in generale solo attraverso la rimozione degli "ostacoli di ordine economico e sociale" si può perseguire "la libertà e l'eguaglianza dei cittadini", "il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Una "felicità costituzionale" che non è una mera affermazione di se stessi e la semplice realizzazione di aspirazioni e desideri personali, e che, andando oltre lo "star bene" legato al soddisfacimento dei bisogni materiali e al benessere economico diffuso, guarda ai bisogni immateriali delle persone, alla qualità delle relazioni sociali, ai rapporti intergenerazionali.

E in questo quadro la sicurezza costituisce uno strumento che contribuisce a rimuovere gli ostacoli, a realizzare le condizioni per garantire la felicità dei cittadini. Una



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

sicurezza chiamata a promuovere e proteggere la dignità e la naturale sfera di libertà delle persone. Una sicurezza che muovendo dagli ultimi, dai più deboli e fragili, concorre a migliorare la qualità della vita di tutta la popolazione attraverso il pacifico esercizio dei diritti e la garanzia di parità delle opportunità.

Ma forse Carlo Mosca avrebbe trovato le parole per la lezione in quello che possiamo considerare il suo testamento culturale, professionale e scientifico, mi sia consentito anche "spirituale", nella relazione che fu chiamato a svolgere nell'ambito del Giubileo della Famiglia militare e di polizia del 29 aprile 2016 e pubblicata successivamente nel 2017 quale primo saggio della collana da lui diretta de "Il grifone. Democrazia istituzioni etica del servizio pubblico", con il titolo "Giubileo Misericordia e forze di polizia. Proposizioni per il radicamento di una moderna cultura democratica": «La Misericordia [...] non è la pietà o la compassione che si può provare, nel proprio animo, in determinate situazioni o circostanze della vita, davanti all'infelicità altrui e che può provocare un acuto dispiacere interiore o spingere ad orientare, in una direzione o nell'altra, il proprio agire, assumendo qualche possibile iniziativa concreta per rimuovere quella infelicità. [...] la Misericordia assume un carattere istituzionale, riguarda cioè le Istituzioni alle quali è affidata la tutela della sicurezza quale diritto di libertà dei cittadini. La Misericordia, in questa accezione, è sostanzialmente il prendersi cura degli altri, ovviamente non a scapito della giustizia. È un prendersi cura, riconoscendo le miserie umane, riconoscendo soprattutto la o le persone, che vivono purtroppo quelle miserie, identificandole nella loro dignità che deve, sempre e comunque, essere rispettata e preservata, pur quando si è chiamati ad adempiere a precisi dettati normativi. La Misericordia non è, quindi, solo una possibile connotazione dell'azione del singolo, ma può essere, altresì, attribuito che qualifica l'agire di una Istituzione pubblica, soprattutto quando essa è [...] garante di giustizia, cioè di libertà, di uguaglianza e di solidarietà, garante dei principi e valori posti al centro del vivere sociale dalla Costituzione Repubblicana. A quest'ultima non è, del resto, estranea la concezione cristiana, molto presente pure nella storia dell'Europa. Una Costituzione, la nostra, in cui uno degli elementi centrali di novità rispetto al passato e alla concezione illuministica, risulta proprio rappresentato dal primato della persona e dai diritti umani alla medesima collegati. [...] Garantire sicurezza e lavorare per la giustizia significa, quindi, interpretare la concezione di Misericordia nel senso più elevato e pieno sotto lo stesso profilo umano [...]. Lavorare, infatti, per garantire sicurezza in termini di libertà, di uguaglianza e di solidarietà è lavorare con misericordia, interpretando, con cuore puro e con intelletto scevro da pregiudizi, quel prendersi cura delle esigenze altrui e nei confronti di chi sente ed è destinatario di ingiustizie, contribuendo a far tenere accesa la speranza che il bene possa prevalere sul male, che le cose possano cambiare in positivo e che possa esservi una liberazione progressiva dalla arroganza di chi immaginava, violando la legge, di poterlo fare senza essere da alcuno disturbato. Tutto questo attraverso il contributo di ciascuno a ritrovare il senso di un rinnovato legame sociale e di una nuova coesione tra istituzioni e cittadini, e tra cittadini fra loro, e tra cittadini e stranieri che risiedono sul



FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

territorio nazionale. [...] vivere la misericordia istituzionale e tutto questo: e cioè [...] restituire o contribuire a farlo, l'uguaglianza e la libertà; è restituire la giustizia liberando le persone dall'oppressione del male; è attuare una nuova difesa della società, con fedeltà [...] ai principi e ai valori costituzionali ispiratori della missione di servizio ai cittadini, valori che [...] sono stati ispirati dal cristianesimo e che, proprio perché riguardanti la persona, sono al centro della nostra concezione di democrazia repubblicana che ritiene fondamentale il rispetto della dignità umana».

Una felicità "misericordiosa" avrebbe detto Carlo Mosca.