

*Governare attraverso la paura:
le politiche migratorie emergenziali e securitarie
come paradigma*

FEDERICO OLIVERI

Abstract: This paper discusses Danilo Zolo's thesis on the link between growing complexity and insecurity in contemporary western societies. Within this frame, the article devotes a special attention to the role played by the political-administrative system in over-reducing complexity and thus in threatening democracy. First the essay reconstructs the reasoning developed by Zolo in *Il Principato democratico*: growing complexity generates insecurity; the political-administrative system regulates fear by reducing complexity; reducing complexity in authoritarian ways puts the quality of democracy at risk. Secondly it shows how these arguments have been deeply reviewed, about twenty years later, in the essay *Sulla paura* in order to take into account the end of organized capitalism and its transition to neoliberal global capitalism: within the new accumulation regime, the political-administrative system tends to govern through fear instead of governing with the aim of reducing fear. In conclusion, the article shows how this theoretical background can be used in order to critically assess contemporary migration policies and discourses based on highly selective border controls as a way to govern through insecurity. This mechanism can be seen at work within the Italian legal system: "state of emergency" linked to migration and law. Decree-laws on "immigration and security" not only develop a thick system of control on certain categories of vulnerable people; they also support the development of an authoritarian way of governing society based on the production and manipulation of fear.

[**Keywords:** complexity; insecurity; democratic theory; state of emergency; migration]

È probabile che valga la pena di lottare in
extremis,
di tentare la rivolta, di sfidare il destino.
(D. Zolo, *Sulla paura*)



1. Il dilemma post-democratico delle società complesse

Le democrazie costituzionali, affermatesi in Occidente nel corso del Novecento, sono minacciate tanto dall'aumento della complessità sociale quanto dalla sua drastica riduzione: questo, in estrema sintesi, il dilemma delle istituzioni politiche contemporanee messo a fuoco ed esplorato criticamente da Danilo Zolo nel *Principato democratico*, uscito in prima edizione nel 1992.

Entrambi i lati del dilemma si caratterizzano per una dinamica di eccedenza. Da un lato, si registra un eccesso di complessità determinato, ad esempio, dalla diversificazione socio-culturale, dall'interdipendenza tra i diversi ambiti e livelli della società, dalla mobilità della popolazione, dall'innovazione tecnico-scientifica, dal sovraccarico informativo, dalla proliferazione normativa. Tali fenomeni possono alimentare paure e domande di sicurezza nella popolazione, sollecitando l'intervento rassicurante del sistema politico-amministrativo. Dall'altro lato, si assiste a un eccesso di semplificazione nel governo di questi stessi fenomeni da parte di un sistema istituzionale specializzato, in ultima analisi, nel riprodurre il proprio potere e il modo di produzione capitalistico assunto come privo di alternative. La domanda crescente di sicurezza, alimentata da livelli crescenti di complessità, tende così a tradursi in interventi sempre più manipolativi, invasivi e autoritari sulla vita individuale e collettiva.

In un caso come nell'altro, che si verifichi un eccesso di complessità o di semplificazione, si afferma un regime solo formalmente democratico. La democrazia "massima", intesa come autogoverno popolare orientato alla garanzia dei diritti fondamentali, decade a promessa non mantenuta e di fatto impossibile da mantenere. Ma anche i meccanismi della rappresentanza e il rispetto delle regole procedurali, propri di una democrazia "minima", risultano sempre più aleatori. Là dove gli spazi autonomi di discussione, conflitto, decisione ed emancipazione politica si restringono, il regime democratico non può che ridursi a vuoto simulacro che sopravvive solo in virtù di un autoinganno collettivo: i "soggetti quotidianamente dispersi nella vita privata e in genere privi di qualsiasi potere politico vengono gratificati dalla possibilità di partecipare a un *rito pubblico* nel quale si decide collettivamente, o *si finge* collettivamente di decidere, un destino comune"¹.

¹ D. Zolo, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1996, p. 70 (corsivi miei).



Tale dilemma post-democratico è ben presente in Niklas Luhmann, non a caso uno degli autori di riferimento per Zolo negli anni di elaborazione del *Principato*: “tutto potrebbe essere diverso, e io non posso cambiare quasi nulla”². La complessità stessa sembra alimentare, con la sua crescita inarrestabile, un paradosso: l’allargamento delle opportunità d’azione virtualmente accessibili si capovolge in una restrizione delle alternative effettivamente praticabili. L’analisi dei rischi cui sono esposte le democrazie in un contesto sempre più complesso costituisce la base realistica per una diagnosi pessimistica: “è l’incremento stesso della *differenziazione* del sistema politico e, più in generale, della complessità sociale indotta dalla *insostenibile rapidità dello sviluppo scientifico e tecnologico* che sembra rendere la democrazia *improbabile* a causa dei *rischi evolutivi* che la minacciano”³.

2. Paura, riduzione della complessità e rischi evolutivi della democrazia

Nel *Principato democratico* Zolo esplora i rischi evolutivi della democrazia a partire da una precisa ipotesi teorica:

Se la paura è la pulsione fondamentale dell’*homo sapiens* in presenza di un ambiente rischioso al quale è eccessivamente esposto, e se il sistema politico è una struttura sociale che *riduce la paura riducendo selettivamente la complessità dell’ambiente*, ne consegue in linea di principio che il potere politico è tanto più efficace quanto più ampia è la *riduzione di complessità* che esso è in grado di produrre⁴.

Si tratta di un’ipotesi debitrice di assunzioni teoriche e discipline diverse. La prima assunzione è di tipo antropologico ed è mutuata da Arnold Gehlen. La paura è presentata come la tipica emozione che il singolo o il gruppo sociale sperimentano di fronte alla “varietà non controllabile delle possibilità presenti in un ambiente complesso”⁵. Rispetto a questo fattore psico-sociale primordiale, la “particolarissima capacità” della specie umana consisterebbe nel saper “ridurre la complessità dell’ambiente e di ordinarlo non (solo) attraverso processi di specializzazione adattiva o affidandosi esclusivamente alla ripetizione abitudinaria di comportamenti collettivi, ma (anche) grazie a una libera produzione di strutture selettive di carattere simbolico”⁶.

È il processo che Gehlen chiama *Entlastung* ossia, letteralmente, “alleggerimento”.

² N. Luhmann, *Illuminismo sociologico*, Milano, il Saggiatore, 1983, p. xiii.

³ D. Zolo, *Il principato democratico*, cit., p. 85 (corsivi miei).

⁴ *Ibid.*, p. 75 (corsivi miei).

⁵ *Ibid.*, p. 64.

⁶ *Ibid.*, pp. 63-64.



Si tratta della prestazione che, nella teoria sistemica, viene affidata al comparto politico-amministrativo incaricato di stabilire limiti e criteri di reciproca compatibilità delle azioni individuali, orientate strategicamente alla soddisfazione dei bisogni e delle aspettative dei singoli. Staccato e reso autonomo dal resto della società, il sistema politico-amministrativo si specializza nella fondazione e nella cura delle istituzioni, nella produzione di norme giuridiche valide e nella diffusione di regole condivise di comportamento, secondo lo specifico codice del comando e della sanzione legale. Recuperando la lezione di Hobbes, Zolo afferma che “è soltanto attraverso la *minaccia della sanzione sovrana* che è possibile ridurre la complessità sociale e rinforzare le aspettative di ordine e di sicurezza”⁷.

Il nesso socio-antropologico tra complessità, paura e domanda di sicurezza costituisce così la premessa per un secondo assunto, relativo al ruolo del sistema politico-amministrativo: “nelle società moderne la funzione specifica [di tale sistema, nda] è quella di *regolare selettivamente la distribuzione dei rischi sociali*, e quindi di *ridurre la paura*, attraverso l'*assegnazione agonistica di valori di sicurezza*”⁸. Il sistema politico può governare la paura perché è ritenuto in grado di ridurre la complessità sociale, che della paura è la fonte principale. Tuttavia, la sicurezza non è affatto un bene equamente distribuito: la sua assegnazione tra i singoli e tra i gruppi sociali è di tipo agonistico, è sempre differenziata e, come tale, diventa motivo di conflitto. Il senso di questo conflitto intorno alla sicurezza si chiarisce alla luce di due ulteriori assunti teorici, relativi ai dispositivi fondamentali con cui il sistema di potere riduce la complessità e la connessa paura: “il principio di *differenziazione interno/esterno* e la *relazione asimmetrica potere/subordinazione*”⁹.

Applicando la differenziazione interno/esterno, il sistema politico delimita comunità sociali immaginate come omogenee, proiettando sui gruppi posti al di là dei confini “i fattori del rischio” e organizzando, viceversa, “i fattori della sicurezza”¹⁰ a vantaggio dei gruppi individuati al di qua dei confini. Tale dispositivo opera certamente sulle frontiere nazionali, corroborando il “pensiero di Stato”¹¹ ovvero la rappresentazione

⁷ *Ibid.*, p. 76 (corsivi miei).

⁸ *Ibid.*, p. 62 (corsivi miei).

⁹ *Ibid.* (corsivi miei).

¹⁰ *Ibid.*, p. 66.

¹¹ A. Sayad, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Seuil, 1999, trad. it. *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, Cortina Editore, 2002, p. 367 ss. Per una riflessione sul conflitto e sulle implicazioni tra “pensiero di Stato”



per cui l'unica esistenza politicamente legittima di ciascuno/a è all'interno dello Stato-nazione di appartenenza, ma funziona anche all'interno dello stesso spazio nazionale come meccanismo di segmentazione e stratificazione. Nell'uno come nell'altro caso, essenziale è che il gruppo dominante eserciti giuridicamente il potere di escludere, di includere e soprattutto di selezionare i soggetti nella misura in cui li ritiene “compatibili con la propria stabilità” e funzionali alla propria riproduzione. A questo scopo, il sistema “promuove attraverso la *mobilizzazione del pregiudizio* la definizione collettiva dei soggetti *estranei* e dei comportamenti *devianti* che ritiene in contrasto con la propria sopravvivenza”¹².

In questo modo, la coesione del “gruppo interno” può fare sempre più a meno di politiche economico-sociali e ambientali capaci di rispondere ai bisogni e ai timori reali della popolazione, così come può ridurre le procedure di partecipazione e deliberazione ispirate a principi di eguaglianza, libertà e solidarietà. La coesione interna diventa, piuttosto, il prodotto di una contrapposizione tra “noi” e “loro” e di una discriminazione attiva dei soggetti “altri”. Quanto più alta è la percezione dei rischi, quanto più si determina il “paradosso funzionale che spinge il gruppo politico a *produrre* i propri nemici, interni o esterni, proprio per esigenze di auto-identificazione e di assicurazione”¹³. La conclusione di Zolo è molto netta: “La richiesta di sicurezza, esattamente come l'offerta di protezione, include *sempre* la designazione di soggetti o gruppi *contro* i quali si chiede o si offre la prestazione politica di ‘riduzione della paura’: essa ha quindi sempre, *necessariamente*, una *funzione esclusiva, escludente e discriminante*”¹⁴. Si tratta, dunque, di decifrare i meccanismi di spostamento securitario attraverso cui i rischi di sistema, di natura economica, sociale, ecologica, tecnologica, ecc., vengono collegati a determinati soggetti socialmente costruiti come “pericolosi”, prescindendo dall'esistenza di un qualche nesso tra comportamenti e caratteristiche dei soggetti ed effettive dinamiche di rischio.

Applicando e radicalizzando la relazione asimmetrica potere/subordinazione, il sistema politico prova a gestire la complessità dell'ambiente attraverso la “concentrazione istituzionale del potere”, distinguendo il più nettamente possibile i ruoli e le funzioni di chi governa e di chi è governato. Questo criterio opera a dispetto della tradizionale

e processi migratori in Sayad, nonché sulla genealogia di tale visione nel confronto teorico con Bourdieu e Kelsen, si veda F. Raimondi, *Migranti e stato. Saggio su Abdelmalek Sayad*, Verona, Ombre corte, 2016.

¹² D. Zolo, *Il principato democratico*, cit., p. 66 (corsivi miei).

¹³ *Ibid.*, p. 67 (corsivi miei).

¹⁴ *Ibid.* (corsivi miei).



promessa democratica di un “superamento del carattere asimmetrico ed eteronomo”¹⁵ della relazione di governo e apre la via a un esercizio sempre più autoritario del potere.

Zolo individua la radice psico-sociale di questo dispositivo nell’esigenza di affidarsi a una “autorità superiore”, di aderire a valori collettivi certi e solidi, di alleggerirsi dal senso di responsabilità individuale verso fenomeni percepiti come fuori dal proprio controllo. In risposta a una complessità minacciosa, “gli apparati simbolici della politica diffondono una *gratificante sensazione di ordine e sicurezza*”¹⁶, in nome della quale si diventa disponibili a rinunciare a spazi sempre maggiori di libertà individuale e collettiva. Nel caso in cui il rischio sia drammatizzato come imminente e distruttivo, tale da configurare una “situazione di estremo pericolo”¹⁷ per la sopravvivenza del sistema stesso, la politica si attribuisce il potere di sospendere le regole ordinarie del proprio esercizio promuovendo una “richiesta di obbedienza incondizionata”. Si tratta, in questo caso, di individuare le tendenze verso la compressione degli spazi di libertà e verso la sospensione delle normali procedure giuridiche nello “stato di emergenza”, proclamato da chi detiene il potere sovrano in nome della sicurezza.

3. Dal governo della paura al governo *attraverso* la paura

All’inizio degli anni Novanta, col definitivo passaggio da un regime capitalistico “organizzato”, strutturato su base nazionale, a un regime capitalistico neoliberale ampiamente globalizzato¹⁸, Danilo Zolo ha rivisto le tesi sul governo della paura contenute nel *Principato democratico*. I risultati di questa revisione teorica sono contenuti nel saggio *Sulla paura*, pubblicato nel 2011. Mentre nel regime capitalistico “organizzato” lo Stato e il sistema politico si ponevano, almeno formalmente, l’obiettivo di garantire la sicurezza economico-sociale della popolazione, sia pure al prezzo di una riduzione della libertà e della partecipazione politica effettiva, nel regime capitalistico neoliberale lo Stato e il sistema politico hanno rinunciato a perseguire l’obiettivo della sicurezza individuale e collettiva, puntando piuttosto a manipolare l’insicurezza prodotta

¹⁵ *Ibid.*, p. 68.

¹⁶ *Ibid.*, p. 69 (corsivi miei).

¹⁷ *Ibid.*, p. 76.

¹⁸ Sulla fine del compromesso socio-statale tra capitalismo e democrazia, tipico del secondo dopoguerra, e sul passaggio a un modello economico-politico subordinato alle esigenze dei mercati globali, si veda W. Streeck, *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 2013, trad. it. *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013. Per le conseguenze negative di questa trasformazione sulla qualità delle democrazie costituzionali, si veda per tutti L. Ferrajoli, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*. Vol. 2: *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007.



dalle “riforme” dello Stato sociale e del mercato del lavoro: puntano, cioè, a governare attraverso la paura invece che a governare per ridurre la paura.

Non a caso, Zolo individua adesso l’immigrazione come uno dei principali ambiti da cui scaturisce la “paura globale”, ovvero l’insicurezza collettiva prodotta dai processi di globalizzazione. La paura dell’immigrazione assume la forma tipica di un “antagonismo fra le popolazioni autoctone dei paesi occidentali e le masse crescenti di migranti provenienti da altre aree continentali”¹⁹: tale antagonismo ha per oggetto principale le risorse economico-sociali rese artificialmente scarse dalle riforme neoliberali, ma investe anche gli stili di vita, l’identità e i “valori” in cui una parte della popolazione occidentale cerca rifugio dagli effetti destabilizzanti del capitalismo globalizzato. L’attuale governo securitario dell’immigrazione è emblematico del cambio di paradigma intervenuto negli ultimi decenni, anche perché timori e antagonismi tra nativi e migranti, anziché essere contenuti e combattuti dalle autorità pubbliche, vengono da queste sistematicamente stimolati. Su questo terreno è possibile evidenziare la pericolosità di questo cambio di paradigma per la tenuta, non solo sostanziale ma anche formale, del regime democratico costituzionale.

La prima revisione teorica resa necessaria da questo cambio di paradigma consiste nel superare ogni automatismo tra l’aumento della complessità sociale, la crescita dell’insicurezza e la domanda di protezione da parte di una popolazione spaventata. Che un dato fenomeno venga categorizzato e affrontato come “problema di sicurezza”, generando “allarme” e risposte di assicurazione, non ha nulla di scontato ma è il risultato di un articolato processo di significazione. Le migrazioni globali, ad esempio, contribuiscono certamente a rendere le società più complesse, ma l’aumento del senso di insicurezza connesso ai flussi migratori non è un fattore naturale quanto piuttosto il risultato di un processo di “securitizzazione” del fenomeno²⁰. Se ciò è vero, da una parte occorre ricostruire la genealogia politico-discorsiva attraverso cui l’immigrazione è stata costruita come fonte di insicurezza e “il migrante” è diventato il prototipo del soggetto

¹⁹ D. Zolo, *Sulla paura. Fragilità, aggressività, potere*, Milano, Feltrinelli, 2011, p. 78.

²⁰ Sviluppata negli anni Novanta del secolo scorso dalla cosiddetta “scuola di Copenhagen”, la nozione di “securitizzazione” consente di studiare i processi politico-discorsivi attraverso cui un particolare fenomeno è definito e trattato come “problema di sicurezza”. Per un’introduzione al concetto, con particolare attenzione alle pratiche con cui i “burocrati della sicurezza” inducono e canalizzano l’ansia sociale verso determinati gruppi “pericolosi” giustificando così il proprio ruolo nell’adozione di misure speciali, si veda O. Waever, “Securitization and desecuritization”, in R.D. Lipschuts (a cura di), *On Security*, New York, Columbia University Press, pp. 46-86. Per l’applicazione del processo di securitizzazione all’ambito delle migrazioni, si veda almeno G. Campesi, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, Derive Approdi, 2015, in particolare pp. 15-41.



pericoloso. Dall'altra parte, è possibile immaginare una riduzione del livello di insicurezza collegato ai flussi migratori che non passi attraverso una riduzione lineare e autoritaria della complessità, ad esempio attraverso politiche dei confini restrittive e punitive, quanto piuttosto attraverso una ri-significazione condivisa del fenomeno migratorio nella sua natura politica, sociale ed economica, accompagnata dal superamento del nesso tra immigrazione e insicurezza.

La seconda revisione teorica consiste nella nozione stessa di “sicurezza”, che ha vissuto nel corso degli ultimi decenni importanti e profonde mutazioni nel dibattito pubblico-politico e nella legislazione, nei termini di una drastica riduzione della propria complessità. A partire dagli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, si è passati sempre più decisamente da una nozione ampia e collettiva di sicurezza, centrata prevalentemente se non esclusivamente sulla dimensione socio-economica e politica, e affidata al ruolo attivo dello Stato in economia, a una nozione molto più circoscritta di sicurezza coincidente con il mantenimento dell'ordine pubblico, il contrasto della micro-criminalità, la tutela dell'incolumità personale e domestica, destinato ad alimentare un fiorente mercato della sicurezza privata. Su questo passaggio Zolo ha parole inequivocabili:

il termine “sicurezza” non è più riferito ai legami di appartenenza collettiva, alla solidarietà e all'assistenza reciproca. La sicurezza non è più concepita come una garanzia che assicuri a tutti i cittadini la possibilità di organizzare liberamente la propria vita, di trascorrerla al riparo dall'indigenza, dallo sfruttamento, dalle malattie e dallo spettro di una vecchiaia invalidante e miserabile. In breve, si passa drasticamente da una concezione della sicurezza come riconoscimento dell'identità delle persone e del loro diritto di partecipare alla vita sociale a una concezione della “sicurezza privata”, garantita dalle forze di polizia come incolumità individuale e come repressione penale e severa punizione dei comportamenti devianti²¹.

La terza revisione teorica riguarda, più in generale, la funzione dello Stato e del sistema politico-amministrativo. Zolo riconosce quanto tale funzione sia oggi radicalmente cambiata. Non più interessati a regolare il mercato capitalistico o a correggerne gli squilibri ma, al contrario, impegnati a garantirne la riproduzione nonostante e attraverso le periodiche crisi, i governi individuano nella repressione del crimine o nel controllo delle frontiere una delle loro principali ragioni d'essere. Mentre in precedenza l'accento era posto sulla riduzione della paura attraverso la riduzione della complessità, adesso

²¹ D. Zolo, *Sulla paura*, cit., p. 79.



l'accento cade sulla manipolazione della paura allo scopo di mantenere lo stato di cose presente:

chi detiene il potere fa in modo di essere lui stesso fonte di paura ricorrendo a un'ampia serie di strumenti simbolici e di rappresentazioni allegoriche. Oppure fa leva sulla paura prodotta direttamente dalla criminalità, esagerandone di proposito i dati [...], drammatizzandone il pericolo e facendone la fonte di legittimazione del proprio potere repressivo e punitivo. In questo caso *i detentori del potere si fingono come i possibili avversari della paura*, e ottengono il massimo consenso popolare e una piena legittimazione politica²².

In questo scenario, Zolo registra anche la tendenza verso la privatizzazione delle insicurezze causate, ad esempio, dalla perdita o dalla mancanza del lavoro, dal basso livello di reddito o dal mancato accesso all'alloggio. Di tali insicurezze ciascuno è chiamato a farsi carico individualmente, assumendo su di sé la “colpa” del proprio fallimento: “l'onere di un'ampia serie di rischi sociali viene posto sempre più a carico dei singoli cittadini e sempre meno a carico della comunità, secondo un approccio orientato a privatizzare sia la responsabilità dei rischi, sia la metabolizzazione della paura”²³. L'isolamento e il disagio, uniti alla rappresentazione di un sistema economico immutabile, diventano fonte di una diffusa ansia sociale che la politica securitaria devia opportunamente verso altri ambiti: l'immigrazione e la criminalità *in primis*.

4. Il controllo delle migrazioni come paradigma del governo attraverso la paura

Le revisioni teoriche operate da Zolo sul nesso tra complessità, insicurezza e democrazia si adattano perfettamente all'attuale controllo delle migrazioni che, per molti aspetti, costituisce il paradigma del governo attraverso la paura. Alla gestione securitaria delle migrazioni si applicano altrettanto bene le tesi, già formulate nel *Principato democratico*, sui dispositivi che il sistema politico utilizza per ridurre la complessità, ossia la polarizzazione tra interno ed esterno e la relazione asimmetrica tra potere e subordinazione.

Il governo emergenziale e securitario delle migrazioni costituisce una costante dell'approccio italiano (e non solo) al fenomeno²⁴. Negli ultimi vent'anni questo

²² *Ibid.*, p. 78 (corsivi miei).

²³ *Ibid.*, p. 75.

²⁴ Per una ricostruzione storico-teorica dei “poteri di confine” nell'ordinamento italiano, rimando a F. Oliveri, “I poteri di confine e i loro limiti. Per una genealogia del diritto italiano dell'immigrazione”, in F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (a cura di), *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa, Pisa University Press, 2020, pp. 109-46. Per una panoramica del nesso immigrazione-



approccio è diventato sempre più evidente, con la ripetuta dichiarazione dello “stato di emergenza”²⁵ e con l’adozione di numerosi decreti-legge o leggi in materia di immigrazione e pubblica sicurezza.

Così, tra marzo 2002 e dicembre 2012, lo stato di emergenza è stato più volte reiterato con l’obiettivo dichiarato di “fronteggiare l’eccezionale afflusso di extracomunitari” verso il territorio nazionale. Tra maggio 2008 e dicembre 2011 è stato proclamato in varie regioni italiane lo stato di emergenza “in relazione agli insediamenti di comunità nomadi”, sostenendo l’esistenza di un nesso tra la presenza di insediamenti rom e “una straordinaria ed eccezionale turbativa dell’ordine e della sicurezza pubblica nelle aree interessate”. Tra febbraio 2011 e febbraio 2013, infine, un ulteriore stato di emergenza è stato dichiarato per “motivi umanitari” allo scopo di gestire la cosiddetta “emergenza Nord Africa”, ovvero i flussi migratori seguiti alla Rivoluzione Tunisina e alla guerra civile in Libia.

Tra maggio 2008 e giugno 2019 sono entrati in vigore, invece, non meno di sei provvedimenti di ampio respiro fondati sul nesso immigrazione-insicurezza, promossi da governi di diverso orientamento politico. Il Decreto-Legge 23 maggio 2008, n. 92, ha introdotto l’aggravante di clandestinità (poi dichiarata incostituzionale), il divieto di affittare immobili a stranieri irregolari, l’espulsione per gli stranieri condannati a più di due anni di prigione, l’estensione dei poteri di ordinanza dei sindaci (poi dichiarata incostituzionale). La Legge 15 luglio 2009, n. 94 ha introdotto il reato di immigrazione irregolare, ha esteso il periodo massimo di permanenza nei centri di espulsione da 60 a 180 giorni, ha sancito l’obbligo di presentare il permesso di soggiorno per accedere a numerosi servizi pubblici, ha stabilito l’obbligo del permesso di soggiorno per contrarre matrimonio (poi dichiarato incostituzionale), ha introdotto il cosiddetto “accordo di integrazione”, ha allungato i tempi per la cittadinanza tramite matrimonio. Il Decreto-Legge 23 giugno 2011, n. 89 ha introdotto varie norme restrittive sulla libera circolazione

sicurezza a livello europeo e nord-americano, si vedano almeno V. Squire (a cura di), *The Contested Politics of Mobility. Borderzones and Irregularity*, Abingdon, Routledge, 2010 e K. Franko, *The Cimmigrant Other. Migration and Penal Power*, Abingdon, Routledge, 2019.

²⁵ Lo “stato di emergenza” nell’ordinamento italiano è regolato dalla Legge n. 225 del 1992 (Servizio nazionale di protezione civile) e dal Decreto Legislativo n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile). Il governo ha il potere di decretare, ed eventualmente reiterare, uno stato di emergenza temporaneo per mezzo di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nominando un commissario con poteri straordinari autorizzato ad agire in deroga alle norme, ma nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento. Nonostante la giurisprudenza si sia sforzata di limitare l’uso di tale dispositivo, il governo gode di un ampio potere discrezionale nel proclamare l’emergenza e gestire le “crisi” più disparate: ambientali, economiche, umanitarie, sanitarie, ma anche “migratorie”.



dei cittadini comunitari e sul rimpatrio dei cittadini di paesi terzi irregolari, estendendo il periodo massimo di permanenza nei centri di espulsione da 6 a 18 mesi.

Il Decreto-Legge 17 febbraio 2017, n. 13 ha previsto un rito senza udienza per il riconoscimento dell'asilo basato sulla videoregistrazione del colloquio alla Commissione territoriale, ha abolito il secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che ricorrono contro un diniego, ha esteso la rete dei centri di detenzione per migranti irregolari, ha introdotto il lavoro “volontario” per i richiedenti asilo. Il Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113 ha abolito la protezione umanitaria, ha aumentato nuovamente i tempi massimi di permanenza nei centri di espulsione da 90 a 180 giorni, ha ostacolato l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, ha ristretto il sistema dell'accoglienza ordinario gestito dagli enti locali ai titolari di protezione e ai minori, ha previsto la revoca della cittadinanza per reati di terrorismo e minaccia alla sicurezza nazionale. Il Decreto-Legge 14 giugno 2019, n. 53 ha introdotto, infine, varie norme contro le navi delle ONG impegnate nei salvataggi di migranti in mare, come la facoltà del Ministro dell'Interno di limitare o vietare il transito o la sosta di navi nel mare territoriale per motivi di sicurezza pubblica, la possibilità di confiscare le navi e di infliggere ai soggetti inadempienti multe da 250.000 a 1 milione di euro.

Nessuno di questi provvedimenti mira realmente a ridurre l'insicurezza della popolazione che, per altro, ha cause essenzialmente economico-sociali connesse alla persistente situazione di crisi e agli effetti della precarizzazione del mercato del lavoro²⁶. Al contrario, l'obiettivo reale è quello di mantenere sempre alto il livello di paura verso l'immigrazione per riprodurre il modello dominante di sviluppo e proteggerlo dall'insorgenza del conflitto sociale.

Da una parte, mentre i processi migratori restano sostanzialmente non governati (anche perché sono effettivamente ingovernabili con strumenti di diritto coercitivo), la strategia securitaria produce vari “nemici pubblici”²⁷ e li sfrutta, di volta in volta, per provvedere di forza-lavoro iper-vulnerabile il sistema economico o per accrescere il

²⁶ Sull'inefficacia, oltre che sulle criticità costituzionali, delle norme securitarie in materia di immigrazione, si vedano almeno R. Sicurella, “Il controllo penale dell'immigrazione irregolare: esigenze di tutela, tentazioni simboliche, imperativi garantistici. Percorsi di riflessione critica”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 55 (2012), 4, pp. 1425-77; A. di Martino, F. Biondi Dal Monte, I. Boiano, R. Raffaelli, *The Criminalization of Irregular Immigration: Law and Practice in Italy*, Pisa, Pisa University Press, 2013.

²⁷ Sulla tendenza verso un “diritto penale del nemico”, indirizzato a colpire modi di essere e forme di vita piuttosto che condotte, si vedano L. Ferrajoli, “Il diritto penale del nemico e la dissoluzione del diritto penale”, *Questione giustizia*, 2006, 4, pp. 797-812 e T. Padovani, *Giustizia criminale. Vol. 4: Diritto penale del nemico*, Pisa, Pisa University Press, 2014.



consenso elettorale di chi “rassicura” la popolazione spaventata²⁸. Tra i nemici fatti bersaglio dei vari “Decreti sicurezza” non ci sono solo gli stranieri senza permesso di soggiorno o gli stranieri in generale: ci sono anche i “soggetti marginali”, oggetto delle ordinanze comunali “anti-degrado”²⁹ e del cosiddetto “DASPO urbano”³⁰; ci sono i “soggetti conflittuali”, oggetto di un inasprimento delle pene per alcune pratiche di lotta come i blocchi stradali e l’occupazione di immobili; ci sono i “soggetti solidali”, come le navi delle organizzazioni non governative, impegnate in un ruolo di supplenza delle autorità pubbliche nel salvataggio di vite umane in mare e nella garanzia del diritto d’asilo.

Dall’altra parte, tale strategia di governo delle migrazioni conduce a una progressiva assolutizzazione del potere, soprattutto degli organi esecutivi, che tende a mettere tra parentesi le garanzie minime dello Stato di diritto. L’allargamento della discrezionalità amministrativa, l’accelerazione e la concentrazione delle procedure decisionali, la proliferazione di misure preventive, la derogabilità delle norme ordinarie anche in materia di gestione finanziaria, la limitazione dei diritti e delle garanzie fondamentali costituiscono tutti elementi di una torsione autoritaria del potere applicabile, potenzialmente, anche ad altri “problemi di sicurezza” e ad altri ambiti della società al di là dell’immigrazione.

Si tratta di tendenze profondamente anti-democratiche che richiedono, da parte del

²⁸ Sul “populismo penale” come “strategia in tema di sicurezza diretta a ottenere demagogicamente il consenso popolare rispondendo alla paura generata dalla criminalità di strada, con uso congiunturale del delitto penale tanto duramente repressivo e antigarantista quanto inefficace rispetto alle dichiarate finalità di prevenzione”, si veda L. Ferrajoli, “Democrazia e paura”, in M. Bovero, V. Pază (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

²⁹ Sulle ordinanze comunali in materia di sicurezza, con particolare attenzione alla repressione di determinate categorie della popolazione spesso di origine straniera, si vedano S. Bontempelli, “Ordinanza pazzo. I Sindaci e il versante grottesco del razzismo”, in G. Naletto (a cura di), *Rapporto sul razzismo in Italia*, Roma, Manifestolibri, 2009; E. Gargiulo, “Dalla popolazione residente al popolo dei residenti: le ordinanze e la costruzione dell’alterità”, *Rassegna italiana di sociologia*, 56 (2015), 1, pp. 3-26.

³⁰ Il “DASPO urbano” è stato introdotto dal Decreto-Legge 20 febbraio 2017, n. 14 per sanzionare chi ostacola “l’accesso e la libera fruizione” di determinati luoghi pubblici e contrastare “il degrado urbano”, identificato nei bivacchi non autorizzati, nell’accattonaggio, nei comportamenti molesti di soggetti in stato di ubriachezza, ecc. In estrema sintesi, il provvedimento comporta l’allontanamento del trasgressore e l’irrogazione di una sanzione pecuniaria. In caso di reiterazione della condotta da cui possa derivare “pericolo per la sicurezza pubblica”, il questore ha facoltà di disporre il divieto di accesso del trasgressore ad una o più delle aree indicate, per un periodo massimo di 12 mesi, aumentabili a due anni se il soggetto risulta precedentemente condannato per reati contro la persona o il patrimonio. La mancata osservanza del divieto comporta l’arresto fino a un anno. Per una riflessione sulla trasformazione dello Stato sociale in Stato penale diretto a colpire gli strati più vulnerabili della popolazione, si veda L. Wacquant, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l’insécurité sociale*, Paris, Agone, 2004, trad. it. *Punire i poveri. Il nuovo governo dell’insicurezza sociale*, DeriveApprodi, Roma, 2006. Per una genealogia critica del concetto di “decoro”, poi strumentalmente applicato a problemi di sicurezza urbana, si veda T. Pitch, *Contro il decoro. L’uso politico della pubblica decenza*, Roma-Bari, Laterza, 2013.



sistema politico-amministrativo, un costante sforzo di propaganda e di legittimazione, salvo cadere periodicamente sotto la censura della giustizia ordinaria, amministrativa e costituzionale³¹.

Federico Oliveri
Università di Pisa
federico.oliveri@cisp.unipi.it

³¹ Tra le numerose sentenze che, nel corso degli anni, hanno censurato vari dispositivi della legislazione di emergenza in relazione a fenomeni migratori o assimilati, merita di essere ricordata in particolare la decisione n. 6050/2011 con cui il Consiglio di Stato ha stabilito l'illegittimità dello stato di emergenza dichiarato dal governo “in relazione agli insediamenti di comunità nomadi”. I supremi giudici amministrativi hanno criticato in particolare la carenza di giustificazione di tale dichiarazione, in quanto non vi erano precisi elementi fattuali che potessero dimostrare l'esistenza di un nesso tra la presenza di insediamenti Rom e Sinti e una minaccia alla sicurezza. Per effetto di questa decisione, tra le altre cose, è stata interrotta la raccolta di impronte digitali delle persone presenti nei “campi”, minori compresi.