

Giuseppe Mosconi (Università degli Studi di Padova)

LA SICUREZZA DELL'INSICUREZZA. RETORICHE E TORSIONI DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

1. Premessa. – 2. Tipologie d'intervento. – 3. Il totem della sicurezza. – 4. La regressione premoderna del penale. – 5. Dialettiche dell'ambivalenza. – 6. I valori meritevoli di tutela. – 7. Il circolo vizioso dell'emergenza. – 8. Immagini autoreferenziali. – 9. Il mito della dissuasione. – 10. La rarefazione dell'opinione pubblica. – 11. Concludendo, alcuni interrogativi.

1. Premessa

Il tema dell'insicurezza nella legislazione italiana appare tracciare un segno di continuità e, insieme, di contraddittorie discontinuità nel percorso politico che ha caratterizzato il passaggio tra le ultime due legislature. Se infatti il governo Prodi, invertendo la tendenza riformatrice che appariva acquisita nella prima fase della sua breve esistenza (con l'indulto del 2006 e l'istituzione della commissione Pisapia), ha introdotto *in extremis*, con il D.L. 29 dicembre 2007, n. 249, un primo “pacchetto sicurezza”, che certo non è valso a salvarlo dal tracollo elettorale, il successivo governo Berlusconi non ha perso tempo nel realizzare le promesse grazie alle quali è sembrato insediarsi. Alla legge 24 luglio 2008, n. 125, immediatamente successiva al suo insediamento, ha fatto seguito, ad un anno di distanza, la legge 15 luglio 2009, n. 94. Diverso il senso e l’“atmosfera” dei due testi. Se il primo provvedimento ha avuto tutto il sapore del saldo di un debito contratto verso l'elettorato, il secondo sembra piuttosto caratterizzarsi per la marcatura di sfere di influenza e di rapporti di forza tra le diverse componenti della compagine governativa. Nel frattempo l'onda alta delle retoriche sicuritarie appare attenuarsi, quasi come naturale conseguenza della pretesa efficacia delle politiche adottate, mentre all'interno dei provvedimenti risultano insinuarsi ambivalenze e qualche segno di incertezza. Non rientra nell'economia di questo scritto una ricostruzione sistematica delle diverse disposizioni e della loro evoluzione nei singoli testi, né un approfondimento dei vari aspetti tecnici. Mi limiterò a ricostruire, in linea di massima, i diversi settori e le varie tipologie in cui rientrano le diverse disposizioni, con riferimento alle loro funzioni e finalità. Non ricostruiremo perciò con puntualità l'attribuzione delle singole disposizioni ai diversi testi di legge, quanto piuttosto vedremo di focalizzare in che termini le singole disposizioni rientrino in determinate aree tematiche e funzionali d'intervento, cercando tanto di ricostruire il quadro d'insieme, nel suo significato complessivo, quanto di cogliere particolari connessioni tra specifiche disposizioni e tra diverse aree.

2. Tipologie d'intervento

Le varie disposizioni che caratterizzano i “pacchetti sicurezza” di cui ci stiamo occupando sono dunque riconducibili alle seguenti aree.

Aggravamenti di pena e nuove figure di reato

Già il D.L. 249/2007 del governo Prodi aveva introdotto aggravamenti di pena per alcuni tipi di reato contro il patrimonio ai quali appare associato un diffuso allarme sociale: il furto in appartamento, la rapina, lo scippo. In questi casi, salvo circostanze eccezionali, è prevista l'obbligatorietà della custodia cautelare prima della condanna definitiva, mentre, dopo la condanna, non può essere richiesta la misura alternativa dalla libertà, come previsto dalla legge Simeone-Saraceni. Non solo quindi la custodia preventiva rappresenta, in questi casi, un inevitabile anticipo di pena, anche come forma di prevenzione rispetto alla presunta pericolosità del soggetto, indipendente dalla condanna, ma non è applicabile, almeno per un lungo periodo, nessun'altra pena alternativa al carcere. Tali reati vengono così assimilati ai reati di terrorismo e di mafia. Se si pensa che, invece, in quanto tipiche forme di microcriminalità diffusa contro il patrimonio, essi rientrebbero *in primis* tra quei reati da gestire, in una prospettiva riformatrice, con misure alternative alla reclusione, eventualmente prevedendoli come perseguitibili solo a querela di parte, o come i più idonei ad essere gestiti con forme di mediazione tra autore e vittima, ci rendiamo conto della portata di un recente mutamento politico-culturale, che ha rovesciato il senso delle prospettive possibili.

Consideriamo, poi, nel primo pacchetto sicurezza del governo Berlusconi (legge 125/2008), l'aumento di pena (di un terzo) per i reati predatori, se commessi da un immigrato clandestino. Emerge qui l'uso del penale in termini di maggiore severità per quel tipo di reati che vengono indicati come maggiore fonte di allarme sociale. Non perché particolarmente gravi, ma solamente perché posti in essere da soggetti che vengono rappresentati come fonte di maggiore preoccupazione. A questi incrementi di pena si associa una serie di altri provvedimenti, analoghi a quelli di cui alla disposizione precedente: l'eliminazione della possibilità di bilanciamento tra attenuanti e aggravanti, il fatto che non si possa evitare la custodia cautelare quando si è imputati per questo tipo di reati, il fatto che non si possano chiedere le misure alternative dalla libertà, quindi senza “assaggio di pena” secondo la legge Simeone-Saraceni. Le proposte, quindi, più che di restrizione, appaiono di revoca sostanziale dei presupposti che consentono di conseguire le misure alternative secondo la legge Gozzini.

Le nuove disposizioni della legge 94/2009 introducono inoltre il rito per direttissima e vietano la sospensione condizionale della pena. Dunque un deciso incremento di repressione penale verso queste forme di criminalità. Ma a ciò si aggiungono forme di persecuzione penale, introdotte o proposte, per figure d'autore che vengono perseguiti in quanto soggetti e non per i reati che hanno compiuto. Si tratta *in primis* del reato di immigrazione clandestina, con il quale si viene a perseguire un comportamento che non solo rappresenta nella stragrande maggioranza dei casi la normalità nella modalità di accesso nel nostro paese, ma anche la condizione più proficua per la “valorizzazione economica”, usando un eufemismo, di questo tipo di forza lavoro (M. I. Macioti, E. Pugliese, 1996; G. Dondi, 2003; F. Di Pietro, 2006). Inizialmente era stata prevista una pena dai 6 mesi ai 4 anni di reclusione; poi, per una sorta di incertezza e di pudore mediatorio, in una scelta punitiva così discutibile e discussa, è stata introdotta la sola pena pecuniaria, fino a 15.000 euro. Così la forma di immigrazione più naturale, più diffusa, più praticabile, più regolarizzata, quella che di fatto è connaturata al fenomeno migratorio in quanto tale, viene definita reato, per effetto di una astratta definizione normativa che si sovrappone strumentalmente e ideologicamente alla realtà dei fatti. Si viene così a perseguire non il reato, ma il soggetto in quanto tale, in relazione al suo *status* giuridico, venendosi così ad insinuare nel nostro ordinamento l'inquietante figura del “reato d'autore” tipica dei regimi autoritari, che ha trovato i suoi epigoni postmoderni nei teorici del “diritto penale del nemico”¹. Sono evidenti gli effetti di questa disposizione sulla situazione del migrante; lo stesso passa ad essere da semplice irregolare a latitante, con tutte le difficoltà di emersione e regolarizzazione relative, destinato a un percorso che più facilmente sfocerà nella devianza (P. Marozzo della Rocca, 2009, 131).

Sempre nell'ambito degli aggravamenti di pena e dell'estensione della persecuzione penale va ricordata la particolare figura di “apologia di reato”, a carico di associazioni o di utenti di Internet che difendano o giustifichino, anche solo via web, i migranti irregolari, il che viene a configurarsi come provvedimento lesivo della libertà d'opinione. Così ancora, su un versante più “legittimabile”, l'aggravamento di pena e il divieto di detenzione domiciliare o di altre forme di misure alternative per il reato di “stupro”. D'altra parte, con una tipica espressione di cultura dell'emergenza, frequentemente praticata negli scorsi decenni, si riconoscono benefici e sconti di pena per i

¹ Si vedano in proposito M. Donini e M. Papa (2003), A. Gamberini e R. Orlandi (2007), con particolare riferimento agli articoli di G. Jakobs ivi pubblicati. Si veda inoltre il numero monografico di “Studi sulla questione criminale”, 2, 2007, tutto dedicato al tema, con particolare riferimento all'articolo di M. Pavarini (2007).

“collaboratori di giustizia”, anche tra gli imputati di immigrazione clandestina.

Disposizioni in tema di ordine pubblico e limitazione della libertà

Una serie di altre disposizioni consistono, analogamente a quelle considerate al punto precedente, nell'introduzione di sanzioni penali, anche pesanti, per determinati comportamenti. Esse tuttavia si caratterizzano più per la loro strumentalità, indirizzata a garantire un certo modello di ordine pubblico, orientato al controllo del territorio e al rafforzamento di una certa immagine di sicurezza. Così è per il reato di imbrattamento, con cui si persegono, senza querela di parte, i *writers*, adusi a vivacizzare, con colorate grafiche identitarie, a volte non prive di rilevanza artistica, i muri più squallidi delle città, perseguito con multe fino a 1.000 euro e la reclusione fino a 6 mesi. Si prevedono fino a tre anni di carcere per chi destina i minori all'accattanaggio, sfruttandone l'attività. Viene perseguito con una fattispecie *ad hoc* chi adesca minorenni vicino ad asili e scuole (reato di pedofilia). Altra fattispecie penale *ad hoc* viene introdotta per la vendita di merce contraffatta, disposizione appositamente coniata per perseguire una figura particolarmente diffusa nell'ambito dell'immigrazione irregolare: quella del venditore ambulante (detto *vu cumprà*). Vengono previste pene fino ai tre anni di carcere per chi affitta abitazioni ad immigrati clandestini. D'altra parte si prevede l'istituzione di un registro speciale per la schedatura di “senza fissa dimora” presenti nel territorio comunale. Va poi considerato in quest'area anche l'aggravamento sanzionatorio del reato di stupro, introdotto dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, per il quale non solo si introduce l'ergastolo in caso di morte della vittima, ma si stabilisce l'arresto obbligatorio e l'obbligatorietà della custodia cautelare. D'altra parte si consente l'uso di bombolette spray urticanti, in funzione antistupro.

Nel complesso queste disposizioni rimandano all'immaginario di un territorio reso insicuro da minacce, inciviltà, presenze pericolose, di cui emblematica è la figura dell'immigrato irregolare e senza casa, di per sé propenso all'aggressività sessuale, imprevedibile e ingovernabile. La disposizione più significativa di questa rappresentazione è certo costituita dalla discussa istituzione, con la legge 94/2009, delle “ronde”, gruppi di cittadini volontari autorizzati ad affiancare la polizia municipale, con la segnalazione di eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana o situazioni di disagio. Anche se, sull'onda delle polemiche sollevate da questa disposizione, sono stati stabiliti in proposito una serie di vincoli e limitazioni (divieto di portare armi, appartenenza ad associazioni autorizzate, assenza di precedenti penali, frequenza di corsi di formazione ecc.), non può sfuggire il significato cultu-

rale di questa disposizione, volta a legittimare un clima di allarme sociale e di encomiabile mobilitazione diretta e spontanea, facile occasione di reazioni arbitrarie e incontrollate contro figure di “pubblici nemici” o di soggetti anomali o marginali. A suggerito sintetico e insieme al vertice di quest’area di disposizioni troviamo il potere riconosciuto ai sindaci, già dal D.L. 249/2007, e rafforzato dai successivi testi di legge, di adottare provvedimenti urgenti in materia di pericoli per la sicurezza. È evidente la vaghezza e la genericità di questa disposizione con riferimento non solo alla definizione delle situazioni pericolose che legittimano l’intervento, ma anche al tipo di poteri di cui i sindaci possono disporre e il tipo di provvedimenti che gli stessi potrebbero adottare.

A motivare legittime preoccupazioni per tanta indeterminatezza valgono alcuni precedenti: le misure contro lavavetri, mendicanti, *writers*, nomadi e senza casa, che alcuni noti sindaci italiani avevano già preso prima della definizione di questo testo legislativo, e che lo stesso ha sostanzialmente inteso legittimare e ratificare, se non altro sul piano politico². Si tratta di fatto di sanzioni parapenali, implicanti decise restrizioni della libertà personale, adottabili senza nessuna definizione codificata di fattispecie di illecito, senza tutela processuale in fase di accertamento e senza alcun diritto alla difesa, né altre garanzie, in totale violazione dunque dei fondamenti della civiltà giuridica e della certezza del diritto. Ma soprattutto tali disposizioni rappresentano uno stravolgimento, in chiave repressiva, delle proposte a suo tempo avanzate dalle metodologie di nuova prevenzione. Esse erano certo orientate ad attribuire ai sindaci poteri particolari in tema di prevenzione della criminalità e di gestione della sicurezza urbana. Ma alla base di tale proposta stava l’idea che gli amministratori locali, in quanto diretti e documentati conoscitori delle problematiche socio-economiche del territorio di loro competenza, fossero i più idonei ad intervenire per ridefinire in chiave preventiva, con un’adeguata e sperimentabile serie di interventi sociali, le condizioni che favoriscono il prodursi tanto di comportamenti illegali, quanto di sentimenti di insicurezza, eventualmente associati a fenomeni particolari. Se teniamo presente quanto tale approccio, nelle teorie della *Nuova Prevenzione*, fosse stato concepito come possibilità di affermazione e sperimentazione di politiche alternative alla repressione penale, il fatto che lo stesso oggi si sia trasformato in qualcosa di ancor meno garantistico e di ancor afflittivo del diritto penale

² Tra i provvedimenti più noti, di questo genere, ricordiamo quelli del sindaco di Firenze Domenici, contro i lavavetri; del sindaco di Bologna Cofferati, contro i romeni accampati lungo il Reno; dei sindaci di Roma Veltroni e Alemanno contro i rom e i rumeni; del sindaco di Padova Zanonato, contro i clienti delle prostitute. In proposito si vedano i contributi di M. Pavarini (2006), J. Tondelli (2009), L. Guadagnucci (2009), A. Simone (2010, in particolare il terzo capitolo).

stesso, rappresenta a dovere la consistenza dell'involuzione culturale, oltre che politica, venuta ad affermarsi.

Provvedimenti espulsivi e detentivi

Il D.L. 249/2007 riassume e conferma *in extremis* una precedente disposizione, per cui possono essere espulsi cittadini comunitari ed extracomunitari con provvedimento dei prefetti, per motivi “imperativi” di pubblica sicurezza, i quali sussistono quando il cittadino dell’Unione Europea «abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave alla dignità umana, o ai diritti fondamentali della persona ovvero all’incolumità pubblica», in quanto la sua ulteriore permanenza sul territorio è «incompatibile con la civile e sicura convivenza» (art. 2, comma 3°). A parte il nuovo conio del termine “imperativo”, tanto indeterminato, quanto cogente, si direbbe che, a fronte della difficoltà di definire in modo preciso, o di esplicitare i presupposti che legittimano l’espulsione, si sia fatto appello a un mix composito di riferimenti valoriali di senso comune, tanto generici, quanto assolutizzanti. La riproposizione del testo come modifica e integrazione del decreto antiterrorismo del 27 luglio 2005, 144 (noto come decreto Pisanu), ponendo sullo stesso piano “il contrasto del terrorismo internazionale” e “le straordinarie esigenze di pubblica sicurezza”, conferisce alle nuove disposizioni un’aura di ambiguità. Da un lato sembra voler limitare le espulsioni ai casi più gravi, in cui la pericolosità della condotta sia assimilabile all’emergenza terroristica, dall’altro appare evidente come tale connotazione investa, *ad sensum*, comportamenti che col terrorismo non hanno nulla a che fare. Il conflitto che si era aperto nella sinistra di governo attorno al primo decreto, motivato dalla vaghezza dei presupposti che legittimano le espulsioni e dal pericolo di applicazioni arbitrarie e discriminatorie dei provvedimenti, è stato risolto semplicemente attraverso l’attivazione di qualche garanzia (convalida del decreto prefettizio da parte del tribunale, possibilità di ricorso al TAR, o allo stesso tribunale, riferimento al comportamento individuale dell’interessato, in quanto minaccia concreta e attuale all’ordine pubblico o alla sicurezza pubblica, traduzione del provvedimento nella lingua dell’espellendo, domanda di revoca del provvedimento).

Ma a rimanere intatta è la definizione vaga, composita, quasi “creativa” dei “motivi imperativi” di pubblica sicurezza che giustificano l’espulsione. È evidente che queste definizioni valgono a costituire una cornice verosimile e perciò accettabile di perseguitabilità di quei soggetti più facilmente rappresentabili come indesiderati, alla cui vulnerabilità sociale è variamente associabile l’immagine di una o più violazioni dei beni o dei valori in-

vocati. Il fatto è che, se consideriamo la sfera di arbitrarietà delineata da queste definizioni, le garanzie preordinate non valgono certo a fondare un diritto alla difesa simile alla tutela processuale in campo penale. Infatti il provvedimento espulsivo viene adottato in via amministrativa, senza alcun contraddittorio, con esecuzione immediata; così che il ricorso al TAR, o al giudice monocratico, anche se con relativa domanda di sospensione, non riveste effetto sospensivo del provvedimento impugnato (art. 4, comma 4°). Non va poi sottaciuta la previsione dell'espulsione anche dei familiari del cittadino europeo colpito dal provvedimento. In sintesi, siamo di fronte all'irrogazione di una sanzione sostanzialmente simile a una sanzione penale, con effetti fortemente afflittivi sulla vita delle persone colpite, che assume un fondamento del tutto vago e ideologico, e senza le dovute garanzie.

La maggiore possibilità di espulsione dei migranti da parte dei prefetti e i poteri attribuiti ai sindaci in materia di ordine pubblico nel pacchetto di Amato costituiscono, se non altro sul piano culturale e istituzionale, la cornice più adeguata per il successivo sviluppo registrato dai "pacchetti sicurezza" del successivo governo Berlusconi, con l'introduzione, come vedremo, di una serie di misure anti-immigrazione irregolare, tra cui l'espulsione dopo tre mesi di cittadini stranieri senza fonti stabili di reddito e la riconferma, in termini più estesi, dei poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza.

In questa cornice acquista una rilevanza simbolica ed emblematica la decisione di estendere la permanenza degli immigrati negli ex Centri di permanenza temporanea, significativamente ridefiniti come CIE (Centri di identificazione ed espulsione), da 60 a 180 giorni, in vista della loro espulsione. Ciò, da un lato, rivela il paradosso per cui, tanto più si pretende di risolvere l'immigrazione irregolare attraverso l'espulsione, tanto più difficile appare l'effettiva attuazione di tale misura, tanto che è necessario prolungare i termini; dall'altro, dimostra, a conferma di quanto più sopra rilevato, la propensione a recludere in modo prolungato puramente in via amministrativa, senza alcun giudizio effettivo né alcuna garanzia processuale (L. Pepino, 2009, 11). Del resto, la decisione di attuare i "respingimenti in mare" direttamente verso il paese di imbarco, richiedenti asilo inclusi, senza alcuna cura per la sopravvivenza e le spesso drammatiche condizioni di salute dei migranti rappresentano la "punta di diamante" di queste scelte e di questa cultura³.

³ Ci riferiamo in particolare ai respingimenti in mare verso la Libia attuati dall'Italia, per ordine del ministro dell'Interno, nel luglio del 2009, denunciati come trattamenti inumani e degradanti dal Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa.

Ostacoli all'inserimento degli immigrati

Tutta una serie di misure sono state introdotte con l'intento di rendere particolarmente difficile l'inserimento nel nostro paese in condizione di regolarità, sulla base dell'erroneo presupposto che cospargere di ostacoli il percorso del migrante verso questa meta disincentivi la propensione a coltivare progetti migratori. Così la concessione del permesso di soggiorno viene a costare una cifra variabile tra gli 80 e i 200 euro. Così si introduce il permesso "a punti", nel senso di prevedere che l'incorrere in una serie di irregolarità (perdita del lavoro, instabilità abitativa, evasione scolastica, condanna penale, illeciti amministrativi ecc.) si traduca in perdita di quote percentuali di validità del permesso di soggiorno, fino alla sua eventuale completa decadenza. Si rende obbligatoria la conoscenza della lingua italiana, ed eventualmente la frequenza di corsi idonei a conseguirla. I minorenni non accompagnati possono ottenere la regolarizzazione attraverso la concessione del permesso di soggiorno solo dopo tre anni di permanenza sul suolo italiano. L'accertamento del requisito dell'idoneità abitativa del proprio domicilio diventa condizione vincolante per ottenere la residenza e la relativa certificazione, l'iscrizione all'anagrafe e il permesso di riconciliazione familiare.

Disconoscimento di diritti fondamentali

Diversi altri provvedimenti, con l'intento di far emergere lo stato di clandestinità, comportano la violazione di diritti fondamentali. Così è per la *vexata quaestio* dell'obbligo di denuncia da parte del medico che riscontri che l'immigrato che a lui si rivolge versa in stato di clandestinità. Dopo la revoca della proposta che mirava ad abrogare esplicitamente il divieto di denuncia del migrante irregolare previsto dall'art. 35, comma 3° del T.U. sull'immigrazione, la questione si è riproposta con l'introduzione del reato di immigrazione clandestina, in quanto il medico sarebbe comunque obbligato a denunciare un reato di cui venga a conoscenza nel corso della sua attività. L'interpretazione prevalente va nel senso che il mantenuto vigore del suddetto art. 35, e del combinato disposto dell'esimente di cui all'art. 365, comma 2° c.p., che sottrae il sanitario all'obbligo di referto, nel caso in cui lo stesso esporrebbe il paziente a procedimento penale, sottraggano il migrante irregolare che ricorra alle cure mediche al pericolo di denuncia. E tuttavia non va trascurato il fatto che si sia diffusa la convinzione, tra i migranti irregolari, e anche in alcuni settori sanitari, che la denuncia sia quantomeno una possibilità, il che si traduce in comportamenti di evitamento, da un lato, e di abuso, dall'altro,

contrastanti con il pieno esercizio del diritto alla salute⁴. Ciò in contrasto con lo stesso interesse alla salute pubblica.

L'obbligo di denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale, di cui agli artt. 361 e 362 c.p., potrebbe comportare, in assenza di uno specifico divieto di garanzia, come nell'ora menzionato caso dei medici, che i presidi degli istituti scolastici e gli insegnanti siano ritenuti obbligati a denunciare gli studenti privi di permesso di soggiorno, che non frequentino la scuola dell'obbligo (per i quali è prevista una specifica esimente). Altrettanto, se un minorenne immigrato irregolare supera i tre anni di permanenza sul suolo italiano e non consegne il permesso di soggiorno, dovrebbe venire denunciato dalle autorità scolastiche.

Vanno poi considerate le possibili conseguenze dell'obbligo introdotto di esibire il permesso di soggiorno per tutti gli atti di stato civile e per l'accesso ai pubblici servizi (art. 6, T.U. sull'immigrazione, modificato). Tale disposizione, oltre a rafforzare gli impedimenti in materia scolastica, comporta che i migranti irregolari si trovano nell'impossibilità di iscrivere all'anagrafe i propri figli nati in Italia, con l'effetto di privare i legittimi genitori di ogni diritto in merito all'attribuzione e alla tutela della propria prole, con il rischio di non poter reagire se i figli fossero dichiarati in stato di adattabilità o se fossero sottratti o limitati per i più diversi motivi, non ultimi anche quelli di tipo illegale o criminoso.

Ancora il diritto di matrimonio, mentre viene vietato al migrante irregolare, viene consentito solo al regolare, mentre la cittadinanza italiana è conseguibile solo dopo due anni dal matrimonio (tre anni se non residenti in Italia).

Ancora il permesso di soggiorno è previsto per chi vuole effettuare trasferimento di denaro all'estero e per conseguire licenze necessarie all'esercizio di un'attività commerciale, o di altro genere; il che comporta come ovvia conseguenza l'incentivazione a svolgere tali attività in forma illegale, ricorrendo variamente ai "servigi" della criminalità organizzata.

Non va infine trascurato il fatto che lo stato di irregolarità impedirà al migrante di esercitare il diritto di denuncia e di tutela, qualora subisse atti illeciti di qualsiasi tipo, tanto penale che civile, il che rende risibile la minaccia di sanzione per lo sfruttamento dell'irregolarità da parte di datori di lavoro e locatori di abitazioni italiani.

3. Il totem della sicurezza

In un noto scritto, Alessandro Baratta (2001) ha definito la sicurezza come un diritto secondario, nel senso che non si sostanzia in un bene in sé in quan-

⁴ Si veda in proposito quanto espone P. Marozzo della Rocca (2009, 131-2) con il tragico caso riportato.

to oggetto autonomo e specifico di tutela, ma svolge una funzione strumentale, in quanto posto a tutela di una serie di altri diritti fondamentali, ai quali questo stesso diritto rinvia, e di cui a sua volta si sostanzia. Ora colpisce il fatto che, lungi dal definirsi in questi termini, il diritto alla sicurezza che viene affermato come oggetto di tutela della legislazione per la sicurezza sopra descritta, si traduce in profonda violazione dei diritti fondamentali: il diritto alla salute, se il medico denuncia; il diritto all'istruzione, se a farlo sono insegnanti o presidi; il diritto al riconoscimento della genitorialità, se non posso iscrivere i figli all'anagrafe; al coniugio, se subisco particolari limitazioni al matrimonio; all'abitazione, se il locatore non può affittarmi la casa, in quanto irregolare; al lavoro, se non posso essere assunto in regola, con tutte le conseguenze; alla libertà di movimento, se si rischiano espulsioni di vario tipo; all'asilo politico, date le condizioni imposte e le prassi consolidate; in definitiva alla vita stessa, visti i livelli di rischiosità cui le nuove leggi espongono i migranti con i diffusi effetti letali di cui le morti in mare sono l'aspetto più noto ed emblematico.

Ma ancor più che la violazione dei diritti che la nuova legislazione comporta, vanno posti in rilievo gli effetti distorsivi, se non perversi, che la stessa determina nel momento in cui, secondo i dinamismi e le implicazioni proprie di ogni proibizionismo, è la legislazione stessa ad incentivare, in rapporto alle variabili informali presenti sul campo, gli effetti opposti rispetto ai diritti che dovrebbe tutelare. Così è noto come i limiti imposti al conseguimento dello *status* di migrante regolare favoriscono il mercato clandestino dei viaggi degli irregolari, incentivati dalla speculazione e resi più pericolosi dalla finalità di abbassare i costi e di sottrarsi ai controlli, da cui i menzionati incidenti mortali. La clandestinizzazione del mercato degli affitti connessa alle più elevate richieste di regolarità comporta lo sfruttamento e il dilagare selvaggio dei subaffitti, il sovraffollamento abitativo, il decadimento degli stabili, fino a intollerabili livelli di disumanità, il degrado dei quartieri e del territorio, l'innalzamento delle condizioni di insicurezza. L'espulsione scolastica e l'impossibilità di riconoscimento anagrafico dei bambini rende la condizione minorile particolarmente precaria e rischiosa, con esposizione a non motivati stati di adattabilità, esposizione a traffici e tratte di vario genere, marginalizzazione e precarizzazione sociale. I limiti alle regolarizzazioni matrimoniali inquinano del gioco dei ricatti incrociati le relazioni affettive, precarizzando le relazioni e favorendo l'ambiguità delle motivazioni e delle aspettative. Ancora e soprattutto, l'irregolarità dello *status* favorisce la precarietà delle condizioni lavorative, l'esposizione a ricatti speculativi, finalizzati ad abbattere il costo del lavoro migrante, con conseguente alterazione delle normali dinamiche del mercato del lavoro, a svantaggio dei lavoratori autoctoni, e l'esposizione dei lavoratori immigrati

a condizioni lavorative e di vita infime, sotto la minaccia della denuncia e dell'espulsione. L'innalzarsi dei requisiti minimi per non essere espulsi, se da un lato rende più facile l'espulsione, dall'altro, con l'estendersi dello *status* di irregolare e perciò della popolazione che lo ricopre, la rende più difficilmente praticabile, di fatto traducendosi nell'effetto opposto dell'estendersi dell'area dell'irregolarità e nella più ampia precarizzazione della popolazione migrante.

Ora, questo insieme di effetti perversi delineano di fatto una complessiva situazione di "non diritto", di abbandono del fenomeno migratorio a dinamiche informali e imprevedibili, imposte da un complesso intreccio strutturale di variabili in gioco, di tipo economico, culturale, motivazionale, speculativo, istituzionale, politico. Si delinea il paradosso per cui la pretesa di iper-regolamentare il fenomeno, sottoponendolo a più rigorose e rassicuranti forme di controllo, si traduce in una situazione di più estesa deregolamentazione di fatto, in un incontrollabile processo in cui speculazione ed arbitrario, terreni peraltro privilegiati dalla criminalità organizzata, determinano l'accrescere di insicurizzazione e ingovernabilità⁵.

Se dunque la sicurezza, anziché essere strumento secondario di tutela di diritti primari, secondo la sua naturale vocazione, si traduce in fattore determinante di violazione e precarizzazione di quei diritti, ciò va attribuito proprio al fatto che alla stessa vengono assegnati l'enfasi e il ruolo del diritto in sé, simbolicamente ipostatizzato in quanto tale, a prescindere dalla tutela sostanziale di ciò che sarebbe chiamato a garantire. In quanto tale esso tende ad assumere tutta una serie di connotazioni assolutizzanti che ne impediscono la pratica verifica e l'effettiva implementazione.

Infatti, superata la prevalenza sulle categorie collettive di sicurezza (pubblica sicurezza, sicurezza sociale), è evidente che questa categoria assume i caratteri dell'individualità, come dimensione fisica e patrimoniale che interessa i singoli soggetti, in quanto tali. In virtù di tale ridefinizione essa assume di conseguenza una serie di altre caratteristiche. È necessaria e necessitante, in quanto bene assoluto, che non può essere messo in discussione, pena l'ostracismo dal consenso sociale; costantemente minacciata, in quanto si definisce e si afferma solo in relazione a un pericolo specifico al quale si contrappone e dal quale si tutela; urgente, in quanto solo un pericolo imminente può valere a definirla ed affermarla, per contrapposizione; assoluta, in quanto tende ad assumere, in quanto tale, una incontestabile priorità rispetto a qualsiasi altro obiettivo politico o economico; legittimante, in quanto qualsiasi forza poli-

⁵ Sul tema degli effetti perversi del diritto si vedano i contributi di M. Ainis (1997), M. L. Ghezzi (2007), G. Mosconi (1992; 1997), L. Pannarale (1996), M. Strazzeri (2007).

tica o istituzionale ne enfatizzi l'urgenza, assumendone in modo drastico la protezione, non può che raccogliere il consenso di tutti; garantita, in quanto obiettivo cui le pubbliche istituzioni non possono in alcun modo sottrarsi; concretamente realizzabile, in quanto assolutamente visibili e presenti i mezzi attivati per il suo sicuro conseguimento (videosorveglianza, pattugliamento, barriere, gadget vari ecc.). In definitiva condivisa, come elemento di senso comune e luogo comune fondante, quanto unificante di una nuova percezione collettiva, di un nuovo senso di appartenenza, un nuovo “pensiero unico”, per quanto negativo e regressivo. L'insicurezza si trasforma specularmente da evento eccezionale e straordinario, a dimensione quotidiana, costitutiva dell'esperienza di ognuno. Il codice binario sicurezza/insicurezza diviene così declinabile per ogni sorta di problema, taumaturgicamente agitato, quantomeno gli stessi problemi vengono effettivamente risolti. A questo punto, se il *totem* della sicurezza appare destinato a produrre maggiori insicurezze, esso si alimenta dei suoi stessi effetti, riproponendosi in forma ancor più assolutizzata, come condizione irrinunciabile di un improbabile maggior livello di efficacia, secondo la perversa logica di un circolo vizioso senza uscita.

4. La regressione premoderna del penale

Abbiamo già sottolineato come il potere di espulsione attribuito ai prefetti e ancor più i poteri attribuiti ai sindaci in tema di ordine pubblico e in materia di sicurezza configurino l'introduzione di misure parapenali, orientate a reprimere, restringere, sanzionare, espellere, imporre limiti alla libertà personale, senza il rispetto delle dovute garanzie, tanto sotto il profilo procedurale e del diritto alla difesa, quanto sotto quello dell'impugnabilità dei provvedimenti subiti.

Come già scrivevamo nell'editoriale del n. 3 del 2007 di questa rivista, «complessivamente l'estendersi della possibilità di reprimere e costringere senza diritti e garanzie, l'indurimento delle sanzioni, l'estensione della possibilità di incarcerare, la persecuzione esplicita di determinati soggetti deboli, l'invasività coercitiva nella stessa sfera fisica individuale disegnano una cultura regressivamente orientata a ricorrere sempre più ampiamente allo strumento penale in modo arbitrario e strumentale». Queste le principali conseguenze: attivazione contro determinate figure di nemico pubblico, tendenza ad un uso amministrativo delle sanzioni – svincolato dai necessari limiti di garanzia –, uso simbolico dello strumento penale, come mezzo di organizzazione del consenso e di contrattazione politica. Soprattutto, è allarmante la tendenza ad usare queste tecniche verso le persone in quanto tali, in quanto appartengono ad un particolare *status*: quello di

immigrato, *in primis*, ma sullo sfondo quello di marginale, di mendicante, di senza fissa dimora, di senza reddito, di diverso e di non affidabile, a prescindere dal compimento di atti configurabili come reato e dalla violazione di uno di quei beni fondamentali di interesse collettivo, da comportare, secondo il pensiero moderno, la tutela dello strumento penale. Dietro il pretesto dell'irregolarità appare con tutta evidenza che la volontà fondamentale è quella di espellere e di recludere gli immigrati che superano un certo limite di compatibilità, tanto in senso quantitativo che qualitativo, e che non rientrano nel ruolo di lavoratore supersfruttato.

Ritroviamo qui i tratti essenziali della deformante corruzione postmoderna della natura e dei fondamenti del potere pubblico di restringere le libertà individuali e di punire; l'esigenza, tutta strumentale, di spendere un'immagine forte ed efficiente dello Stato e delle istituzioni, contro il presunto pericolo dell'invasione di "immigrati criminali"; l'uso puramente simbolico degli interventi restrittivi, a prescindere dalla loro fondatezza ed efficienza; l'attivazione di interventi puramente amministrativi per combattere intere aree sociali, potenzialmente pericolose; la persecuzione non dei fatti, ma dei soggetti in quanto tali, per le loro peculiari caratteristiche, secondo le concezioni del "diritto penale del nemico"⁶. Nessuna meraviglia, dunque, se, all'apice di questa tendenza, troviamo il reato di immigrazione clandestina, le aggravanti di reato per lo *status* di immigrato irregolare, la rilevazione forzata delle impronte digitali per i bambini rom.

C'è un aspetto che appare particolarmente significativo di questa tendenza, una specie di "cartina di tornasole" di queste orientamenti politico-culturali che lo sottendono. A fronte dell'evidente tendenza alla ripresa del sovraffollamento delle carceri, al drammatizzarsi di quegli aspetti che avevano a suo tempo, dopo una lunga e controversa gestazione, legittimato l'indulto, la cultura politica e, a questo punto, etica, egemone nel sistema di governo e istituzionale, presupponendo un'ampia possibilità di accettazione da parte dell'opinione pubblica, considera non solo accettabile, ma necessario e auspicabile, un forte incremento, dagli esiti imprevedibili, del numero dei reclusi, con tutte le implicazioni negative possibili, in termini di sofferenza umana, di costi sociali ed economici, di aumento di marginalizzazione e di violenza nei rapporti sociali, di inapplicabilità delle funzioni costituzionali delle pena. Nascondendosi dietro la foglia di fico dell'irregolarità, ciò che di fatto si intende praticare senza i lacci e i laccioli del garantismo e dello stato di diritto, è la possibilità di espellere, allontanare, recludere, sorvegliare, neutralizzare chiunque si presti ad essere considerato un pericolo per la civile

⁶ Si vedano, in proposito, le indicazioni presenti nella nota 1.

convivenza e per il mantenimento degli standard di benessere raggiunti dalle società sviluppate.

La sostanziale regressività di tale tendenza verso una dimensione premoderna del punire, tutta incentrata sulle esigenze di controllo su intere aree marginali della popolazione e sulla produzione di immagini simbolicamente orientate al consenso, al di fuori delle garanzie del classicismo moderno della pena, raccoglie una sostanziale conferma nell'emergere, nella legislazione sicuritaria, della tendenza a violare i diritti sostanziali della persona, come si è visto, alla salute, all'istruzione, al lavoro, alla libertà di movimento, al coniugio, all'abitazione e altro ancora.

L'orientamento a riempire comunque le carceri, in spregio alla sostanziale violazione di diritti che a tale scelta si associa, non è dunque che il segno emergente del consumarsi di un più profondo processo di corruzione culturale e giuridica, che si rivela nella disponibilità a travolgere i diritti sostanziali che stanno a fondamento della cultura e della stessa civiltà moderna, tradotti in diritti umani e in diritti costituzionalmente protetti. Su questo terreno, la postmodernità tende a rifluire nell'arbitrarietà assoluta dell'esercizio premoderno del potere e della coercizione, secondo un inquietante processo di regressione storica (M. Pavarini, 2002).

Si disegna dunque una linea univoca, particolarmente dura: quella che connette una più rigida persecuzione penale contro la marginalità alla scelta di riempire senza limite le carceri che già scoppiano, alla generalizzazione di forme detentive prolungate senza alcuna garanzia processuale, nei CIE, al potere di limitazione della libertà dei singoli in pura via amministrativa, fino alla negazione dei diritti sostanziali e costituzionalmente tutelati all'asilo politico, alla tutela dei minori, alla salute, all'istruzione.

5. Dialettiche dell'ambivalenza

Il clima di allarme sociale che accompagna e legittima la legislazione sulla sicurezza, paradossalmente, non risulta né costante né univoco. Infatti è quasi sistematica la tendenza, nel conflitto politico, a rappresentare il problema della criminalità come particolarmente grave finché governano gli avversari e come in via di rassicurante ridimensionamento quando si sono conquistate le leve del comando, cosicché potremmo paragonare le retoriche conflittuali sull'andamento della criminalità a quelle sulla salute dei conti pubblici⁷.

⁷ È quanto è avvenuto dopo il passaggio dal governo Prodi a quello Berlusconi, nella primavera del 2008, quando, dopo l'attivazione dell'esercito in funzioni di ordine pubblico, la retorica istituzionale ha enfatizzato un sicuro calo della criminalità (processo peraltro già in atto da un consistente arco di tempo precedente) e il raggiungimento di più elevati livelli di sicurezza.

D'altra parte nessuna campagna di allarme sociale può durare credibilmente a lungo, trovandosi assai presto, inevitabilmente, davanti a un bivio: o si continua a sottolineare la gravità del pericolo, e allora è evidente l'insufficienza delle misure emergenziali adottate, e se ne devono ulteriormente e progressivamente introdurre di più gravi, con il rischio di una dimostrazione progressiva di inefficienza e inefficacia; oppure si dimostra il successo delle politiche adottate, e allora l'allarme sociale tende a diminuire, ma con questo si affievolisce una delle più ricercate risorse di organizzazione del consenso. È inoltre noto quanto ogni emergenza, tanto più se di fatto infondata e sfruttata allarmisticamente, è destinata ad esaurirsi nell'assuefazione. Oltre a ciò è necessario rilevare quanto le retoriche sicuritarie che hanno accompagnato la più recente legislazione siano in realtà risultate permeate di titubanze, reticenze e ambiguità.

Così l'immigrazione clandestina diventa reato, ma si punisce "solo" con una pena pecuniaria, le ronde sono legali, ma "solo" se non armate, autorizzate dalle prefetture e per segnalare situazioni di pericolo e persino di "disagio sociale". Le impronte digitali, proposte per gli immigrati e per i bambini rom, vengono poi introdotte per tutti. Si revocano le disposizioni che autorizzavano medici e presidi a denunciare i clandestini (ma l'obbligo subdolamente resta, dato il carattere di reato assunto dalla irregolarità), però resta quella che impedisce ai bambini figli di irregolari di venire registrati all'anagrafe. Per non parlare delle frequenti critiche sollevate verso diversi aspetti del provvedimento dal presidente della Camera, pur ex segretario del partito più di destra della coalizione, in nome dei diritti umani, non ultimo quello d'asilo. Fino a giungere alle recenti proposte di introdurre, per quanto blande, misure alternative alla detenzione, come rimedio al sovraffollamento delle carceri⁸. Il ricorso alla fiducia è stato evidentemente più un segno di debolezza e di contraddittorietà persino conflittuale, che di compattezza e univocità di orientamenti, particolarmente significativo perché avvenuto sui punti più emblematici del provvedimento, quelli sui quali si dovrebbe presumere una piena condivisione della maggioranza, come espressione del diffuso sentire dell'opinione pubblica che ad essa fa riferimento. Se ciò è accaduto sono evidenti almeno due cose: le dialettiche e le ambivalenze sono il segno che tutta la trattativa è stata sequestrata dalle logiche di contratta-

⁸ Mi riferisco in particolare al discusso progetto di D.L. del ministro Alfano, per far fronte al sovraffollamento delle carceri, con cui si prevedeva, oltre alla costruzione di 21.000 nuovi posti di detenzione, la possibilità di assegnare alla detenzione domiciliare i detenuti con un residuo di pena inferiore ad un anno. La proposta ha scatenato dal fronte leghista, con il ministro Maroni in prima fila, le più accese polemiche, accompagnate dalle accuse di introdurre una larvata forma di indulto. Il provvedimento è attualmente sospeso.

zione e lottizzazione interne alla sfera della politica governativa; il contrasto di riferimenti testimonia della separatezza tra politica ed opinione pubblica, della difficoltà di praticare contenuti credibili di comunicazione e di polarizzare il consenso. Eppure queste ambivalenze non appaiono aver intaccato la durezza delle scelte di fondo e delle corrispondenti retoriche; quella, più sopra richiamata, che connette la scelta di incrementare il sovraffollamento penitenziario con la violazione dei diritti sostanziali⁹.

6. I valori meritevoli di tutela

La legislazione in tema di sicurezza solleva la questione dell'individuazione dei beni e dei valori che sono oggetto della tutela attivata dall'apparato di norme più sopra descritte. A un primo livello possiamo considerare quelle disposizioni che fanno esplicito riferimento ai beni e valori tutelati. Così è per l'art. 2 comma 3° del D.L. 249/2007, che, come si è ricordato, prevede l'espulsione del soggetto, anche se cittadino europeo, quando «abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave alla dignità umana, o ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica». Si direbbe che, a fronte della difficoltà di definire in modo preciso, o di esplicitare i presupposti che legittimano l'espulsione, si sia fatto appello a un mix composito di riferimenti valoriali di senso comune, tanto generici, quanto assolutizzanti. Che cos'è più contrario alla dignità umana, la mendicità, magari anche molesta, o il ridurre un essere umano alla necessità di praticarla, per mancanza di alternative? E tra i diritti fondamentali della persona, che posto occupa la sicurezza fisica o patrimoniale, rispetto al diritto al lavoro, a una abitazione dignitosa, all'istruzione, alla salute, ad un ambiente non nocivo? E quali, o quanti «cittadini dell'Unione Europea», che agiscono in evidente contrasto con tali principi, dovrebbero essere espulsi, o sono pensabili come espellibili? È evidente che queste definizioni valgono a costituire una cornice verosimile e perciò accettabile di perseguitibilità di quei soggetti più facilmente rappresentabili come indesiderati, alla cui vulnerabilità sociale è variamente associabile l'immagine di una o più violazioni dei beni o dei valori invocati.

In secondo luogo, il reato di immigrazione clandestina allude sostanzialmente al pericolo che l'immigrato irregolare rappresenta per la sicurezza fisico-patrimoniale dei cittadini italiani e per la civile convivenza. Ma è noto quanto l'immigrazione irregolare rappresenti la via ordinaria e più diffusa

⁹ Per un'analisi dell'attuale quadro politico in Italia e degli orientamenti dell'opinione pubblica, ad esso complementare, si veda A. Schiavone (2009).

di immigrare nel nostro paese, dove la regolarizzazione si raggiunge nella stragrande maggioranza dei casi con le sanatorie *ex post*. Essa costituisce, dunque, il canale ordinario di alimentazione di forza lavoro immigrata di cui si nutre la nostra economia; per di più, è proprio questo carattere di clandestinità a rendere l'impiego di questa forza lavoro particolarmente "proficuo" (M. I. Macioti, E. Pugliese, 1996; G. Dondi, 2003; F. Di Pietro, 2006). Non si vede, perciò, quale bene fondamentale e condiviso venga leso da questo comportamento, al punto da esigere, secondo i fondamenti classici dello stato di diritto, la tutela penale. L'esigenza tutta strumentale di spendere un'immagine forte ed efficiente dello Stato, contro il presunto pericolo dell'invasione di "immigrati criminali", e la persecuzione non dei fatti, ma dei soggetti in quanto tali, per le loro peculiari caratteristiche, rappresentano due tratti essenziali della deformante corruzione della natura e dei fondamenti della legge penale, prodotti dalla deriva postmoderna (J. Bernat de Célis, L. Hulsman, 2001; L. Eusebi, 1991; L. Ferrajoli, 1989; S. Moccia, 2000; G. Mosconi, 2001; M. Pavarini, 2002).

Ma più in generale, in controluce della legislazione sicuritaria, i valori fondamentali tutelati, di fronte alla minaccia rappresentata dagli immigrati, sono quello del lavoro, come patente di regolarità e di affidabilità sociale, quello dell'astensione dall'uso di droghe, delle quali i clandestini sarebbero i principali diffusori, quello del decoro e del contrasto al degrado urbano, della proprietà, dell'integrità fisica, della quiete piccolo-borghese delle unifamiliari di periferia, in fondo, di un legittimo sentire xenofobo, sollecitato da un insopportabile processo invasivo. Sull'altare della tutela di questi valori, ben altri valori, assai più sostanziali, vengono sacrificati. Quelli più sopra richiamati del diritto alla salute, al lavoro, all'istruzione, alla libertà di movimento, alla tutela dell'infanzia, all'asilo politico, al rispetto delle differenze, al sostegno del disagio, in fondo, alla stessa vita (Z. Bauman, 2002; 2010).

7. Il circolo vizioso dell'emergenza

Queste retoriche e questi squilibri valoriali appaiono reggersi su una rappresentazione di senso comune formalmente ineccepibile: di fronte alla crescita del pericolo rappresentato dal dilagante binomio *immigrazione clandestina/criminalità* è necessario rafforzare difese e mezzi di contrasto, nei termini di un indurimento della repressione penale e di una maggiore restrittività degli strumenti del controllo. Ma ciò rischia di produrre una sostanziale inversione semantica, diffusa sul piano comunicativo: non è l'aumento del pericolo a richiedere l'urgenza di queste misure, ma è l'introduzione massiccia e invasiva delle stesse a rappresentare e costruire l'immagine della gravità del pericolo. Si instaura così un evidente circolo vizioso, tale per cui tanto più si sviluppa-

no politiche sicuritarie, all'insegna della tolleranza zero e del controllo amministrativo, tanto più si ingigantisce l'immagine della gravità e dell'estensione del pericolo, tale da richiedere nuovi provvedimenti restrittivi. Ma è altrettanto evidente che questa dinamica non può svilupparsi senza limiti. Come già si è sottolineato nel par. 5, essa conduce prima o poi di fronte all'alternativa tra continuare a introdurre misure restrittive, con il rischio di dimostrare la definitiva inefficacia delle stesse e di raggiungere livelli inaccettabili per i principi e la cultura di un moderno sistema democratico; o, invece, per dimostrare l'efficacia delle misure introdotte, dichiarare un cessato pericolo e attenuare inevitabilmente il clima di allarme sociale, con il rischio di perdere una cruciale risorsa di organizzazione del consenso. O meglio di spostarla su un altro terreno, dagli esiti molto meno controllabili.

8. Immagini autoreferenziali

In questo quadro di sfondo si delineano alcuni particolari processi comunicativi. Quelli che enfatizzano l'efficacia di alcuni strumenti introdotti, come risolutivi del problema. Così è per l'indurimento delle funzioni dei CIE, che dovrebbero setacciare e recludere tutti i clandestini, in vista della loro espulsione. Così è per l'uso sempre più esteso del carcere, che dovrebbe punire con rassicurante certezza tutte le forme di criminalità poste in essere dai pericolosi invasori, e in genere dagli attentatori alla sicurezza. Così è ancora per i respingimenti in mare e per la cessazione degli sbarchi a Lampedusa. Al di sotto di queste retoriche e rappresentazioni non è difficile svelare la sostanziale inefficienza di queste teatralizzazioni del decisionismo sicuritario. La quantità dei "clandestini" reclusi nei CIE è certamente inferiore al 10% dei presenti nel nostro paese, e coloro che vengono effettivamente espulsi sono meno del 50% degli internati, per non tener conto di chi rientra più o meno rapidamente, o di chi, ufficialmente espulso, riesce in vari modi a sottrarsi al provvedimento. Altrettanto, è facile rendersi conto che il carcere, a fronte del preponderante "numero oscuro" dei reati non denunciati, dell'elevatissima percentuale di denunce che restano "contro ignoti" (circa l'80% dei reati denunciati), dell'elevato numero di procedimenti che si concludono con assoluzioni, o con pene minime, inferiori al presofferto in custodia cautelare, non fa che gestire una percentuale minima (circa il 5%) dei reati commessi¹⁰. Se poi guardiamo alla componente immigrata dei denunciati/reclusi, essa, pur essendo percentualmente in continua crescita, di fatto viene perseguita

¹⁰ Mi riferisco a quanto emerge con sistematica conferma dagli annuari delle statistiche giudiziarie pubblicati dall'ISTAT. Si vedano anche i rapporti annuali pubblicati dall'associazione Antigone, con particolare riferimento ai contributi di G. Cellini e D. Ronco (2009) e G. Mosconi (2006a).

massimamente per reati di scarsa gravità (piccolo spaccio, reati bagatellari contro il patrimonio, reati connessi alla contraffazione, peraltro perpetrata da unità produttive italiane), o allo *status* di irregolarità. Se certo gli sbarchi a Lampedusa sono quasi cessati, essi rappresentavano una quota inferiore al 10% degli ingressi di irregolari in Italia, che quindi continuano invariati per altre vie¹¹.

Accanto a questi tre esempi emblematici della costruzione sociale dell'emergenza e dell'enfatizzazione dei mezzi per combatterla, qualcosa di analogo appare caratterizzare la decisione di attivare l'esercito per intervenire contro la criminalità. Se tra funzioni di polizia giudiziaria e avvio di un eventuale processo penale, in seguito a denuncia, esiste un nesso di continuità rappresentato dall'esigenza di arrivare all'accertamento dei fatti, come pre-messa di una proporzionata sanzione, nel rispetto delle garanzie processuali, l'attivazione di una forza coattiva e offensiva fine a se stessa, come quella militare, costituisce ovviamente la premessa di una coazione pura e semplice, senza alcuna garanzia, sintonica ad esigenze di tipo puramente simbolico. Peraltro, del tutto distonica e sproporzionata rispetto ai fatti e i soggetti di cui verrebbe ad occuparsi (senza fissa dimora, alcolisti, tossicodipendenti, prostitute, *writers*, schiamazzatori vari, marginali più o meno inopportuni ecc.). Quanto infine alla schedatura, con impronte digitali, dei bambini rom, cui va aggiunta la perdita della patria potestà per i genitori che li avviano alla mendicità, è evidente ancora una volta l'enorme distanza tra le esigenze di sostegno e di inserimento di questi minori e lo stigma pregiudiziale che tali misure, a un tempo, sottendono e producono. In particolare con la seconda misura, si fa prevalere un'idea perbenista e legalitaria di educazione, una concezione ancora una volta del tutto formale di legalità, distorta e aberrante rispetto alla complessità e alla delicatezza di un rapporto parentale e affettivo, per quanto probabilmente connotato da alcune modalità decisamente problematiche.

9. Il mito della dissuasione

Le varie misure più sopra richiamate, finalizzate a rendere più difficoltoso l'inserimento dei migranti nella nostra società, appaiono giustificarsi come misure orientate a limitare i flussi e disincentivare i processi migratori. I pre-

¹¹ Basti considerare che l'estensione delle coste della penisola italiana ammonta ad alcune migliaia di chilometri, e che un'elevata percentuale di ingressi dall'Europa dell'Est avviene attraverso le frontiere nord-orientali; mentre da alcune recenti verifiche risulta che buona parte del traffico che interessava l'isola di Lampedusa si è recentemente dirottato su Porto Empedocle, nelle coste meridionali della Sicilia.

supposti e l'onerosità dei permessi di soggiorno, la loro sottoposizione al mantenimento di un punteggio, le idoneità di reddito e abitative per la regolarizzazione, i limiti alla regolarizzazione tramite matrimonio, l'obbligatorietà della conoscenza della lingua italiana, i vari limiti imposti al riconoscimento dei diritti sostanziali più sopra richiamati. Tutto ciò dovrebbe rappresentare un decisivo disincentivo alla scelta migratoria. Ma la sostanziale inefficacia di tali misure appare di tutta evidenza se solo si avessero presenti la situazioni di estremo disagio e povertà, di quotidiano rischio della vita, di persecuzione politica, di totale assenza di prospettive da cui provengono i migranti, al punto da essere disposti a rischiare la vita in viaggi e traversate decisamente pericolosi, come i fatti dimostrano. Non saranno certo gli ostacoli imposti dalle scelte xenofobe del nostro legislatore a far venir meno motivazioni così radicate e pressanti da indurre al rischio della vita. Tali disposizioni hanno piuttosto un triplice effetto sul piano puramente simbolico e comunicativo: rafforzare l'immagine di un migrante regolare, naturalizzato italiano, onesto, lavoratore, come unico rassicurante ed accettabile. Attribuire al governo in carica e al legislatore una larvata, ma confortante ed accattivante fede xenofoba. Porre il migrante in uno stato di costante irregolarità, come premessa della costruzione dell'immagine che vuole ogni migrante come un pericoloso clandestino, con vocazione criminale. Se poi consideriamo quanto queste disposizioni mettano davvero in difficoltà i migranti, esponendoli al rischio di condotte illegali, abbiamo tutti i termini della costruzione della devianza come profezia che si autoavvera. Il chiedersi che cosa, nell'opinione diffusa, renda accettabile tale costruzione dischiude l'aspetto seguente, quello culturale.

10. La rarefazione dell'opinione pubblica

Ma ciò che particolarmente oggi colpisce è ciò che potremmo definire la “normalizzazione dell’emergenza”, cioè che il massiccio *battage* mediatico, per molti aspetti senza precedenti, sulla crescita dell’allarme criminalità associato principalmente all’immigrazione clandestina, sulla diffusione di sempre più elevati sentimenti di insicurezza, peraltro su basi assolutamente labili di conferma empirica, ma tali comunque da richiedere decisi provvedimenti sicuritari, viene a costituire una specie di costante rumore di fondo che riluiscce nella normalità quotidiana¹². Paradossalmente è la diffusa, costante,

¹² È noto come le ricerche pubblicate da M. Barbagli (2002; 2008) tendano a mettere in luce il rapporto tra immigrazione clandestina e criminalità. In senso contrario si veda il numero monografico della rivista “Studi sulla questione criminale” sul tema *Subordinazione informale e criminalizzazione dei migranti* (3, 2008); in particolare l’articolo di D. Melossi (2008) e le recensioni ai

sistematica, generalizzata immagine della pretesa presenza dell'insicurezza a divenire di per se stessa rassicurante, come una visione unica e assolutizzante della realtà che si colloca sullo sfondo, come dimensione di continuità, di condivisione, di possibile rassicurazione, in sintesi di normalità di senso quotidiano. Ma anche come uno stato di fatto acquisito, che, se da un lato si raffredda emotivamente, dall'altro non ammette deroghe, obiezioni o valutazioni critiche. Il paradosso, allora, è che per via di questa normalizzazione, il pericolo non ha più neppure un effetto allarmante, e il singolo si sente rassicurato dal fatto che continuino a dirgli che è insicuro. Così il sentimento di insicurezza si fa verbo di un pensiero unico totalizzante, che implica la necessarietà inderogabile e normalizzata di qualsiasi intervento si presenti all'altezza del pericolo rappresentato. Ogni critica o proposta contraria non può apparire, a questo punto, che come irresponsabile, irrealistica, "buonista", colpevolmente complice. Sotto questo profilo la natura e la sostanza di ciò che caratterizza i sentimenti di insicurezza acquisiscono una luce particolare. Non tanto e non solo la tematizzazione e l'espressione dei più profondi a complessi motivi di insicurezza diffusa (destabilizzarsi del quadro politico economico globale, logorarsi dei margini dello sviluppo, le molte minacce che incombono sul pianeta, a partire dalla crisi ambientale, la crisi dei *welfare state*, l'urgenza stressante e ansiogena dei sistemi di aspettative cui ogni soggetto è fatto segno ecc.) attraverso la paura per il diverso e lo sconosciuto, il timore per la propria incolumità fisica e patrimoniale. Quanto piuttosto emerge è l'assunzione dell'idea di una insicurezza generalizzata, comunemente condivisa, come luogo comune passivizzante, che nella sua banale ovietà crea ad un tempo senso di appartenenza, calo di emotività, assuefazione alle rappresentazioni eteroindotte della realtà e dei suoi problemi, assolutizzazione delle uniche soluzioni necessarie e possibili, e perciò mancanza di senso critico-analitico, di propositività, di attitudine partecipativa. Un mix culturale a un tempo rinunciatario, demotivante e, insieme, paradossalmente rassicurante, che costituisce la condizione migliore per l'affermarsi di un pensiero unico in tema di contrasto alla diversità e di orientamento a politiche autoritarie. Il paradosso, cui si è già accennato, allora è che per via di questa normalizzazione, il pericolo non ha più neppure un effetto allarmante, e il singolo si sente rassicurato dal fatto che è convinto che tutti condividano la sua insicurezza, e in questa indotta, regressiva passività politica, ogni scelta, per quanto aberrante e autoritaria, diventa plausibile¹³. Tra decadimento, rarefazione cultu-

testi di Barbagli di Valeria Ferraris. Si vedano inoltre i contributi sul tema di S. Palidda (2009), G. Mastrobuoni e P. Pinotti (2010), G. Mosconi (2006b) e il dossier Caritas-Migrantes (2009).

¹³ Ci riferiamo in particolare agli episodi di invasione e devastazione di campi nomadi avvenuti a Roma e Milano nel corso del 2009.

rale e corruzione del diritto si crea allora una sostanziale, quanto allarmante simbiosi, vera sostanza di una nuova forma di autoritarismo.

In secondo luogo colpisce il fatto che tale cultura si associa anche al malcontento esplicitato per il deterioramento delle condizioni di vita e per l'incertezza del futuro, temi che di per sé si collocherebbero in tensione conflittuale con il sistema politico ed economico egemone, ma che, associati e contaminati con la cultura sicuritaria, rifluiscono verso posizioni conservatrici o filo populiste. È così che il conflitto sociale, possibile motore del cambiamento e di più elevati livelli di democrazia, rifluisce in una guerra tra poveri, o meglio, contro i poveri, alla quale i pauperizzati dalla crisi globale volentieri si associano, trovando così sfogo alle loro frustrazioni, delusioni e insicurezze contro un improbabile e indebito capro espiatorio, che invera di sé tutte le minacce sofferte. In questo spazio ogni possibile dialettica, sul piano civile, politico, economico, giuridico, tende ad annullarsi, lasciando il più ampio spazio al mantenimento, se non al deterioramento, dello *status quo*. Ciò che appare sfuggire alle masse lavoratrici che si allineano alle politiche sicuritarie e xenofobe è che sono proprio queste a rendere la forza lavoro immigrata più sfruttabile e quindi competitiva rispetto al mercato del lavoro autoctono, contribuendo così a rendere le condizioni di lavoro che lo caratterizzano più precarie e meno remunerative. È questo il terreno su cui si radica una diffusa cultura dell'intolleranza, a sfondo razzista, di cui i programmi anti-immigrati e gli assalti ai campi nomadi non sono che la punta emergente, certamente legittimata dal clima indotto dai provvedimenti legislativi in atto, dagli orientamenti di fondo che appaiono ispirarli, in questo senso davvero irresponsabili, se non deliberatamente istigatori e pericolosamente autoritari.

11. Concludendo, alcuni interrogativi

Il quadro che abbiamo cercato di ricostruire del contesto politico e culturale sotteso alla recente legislazione sicuritaria solleva alcune questioni di fondo, cui si associano alcune linee di ricerca, come vettori di necessari approfondimenti¹⁴, con particolare riferimento ai seguenti interrogativi.

Fino a che punto la legislazione in questione ha raggiunto un effetto rassicurante, o invece, lungi dal soddisfare le diffuse aspettative di rassicurazione, potrebbe aver innalzato il livello dell'allarme sociale, per effetto dell'enfasi attorno alla rappresentazione del pericolo? In questo senso i mezzi proposti, anziché costituire una risposta soddisfacente alle diffuse richieste di rassicu-

¹⁴ Riprendo qui i termini del mio contributo offerto all'editoriale della rivista "Studi sulla questione criminale" (3, 2007, 13-5).

razione, potrebbero aver agito da strumento di costruzione e di amplificazione delle stesse, cioè della natura e delle dimensioni del pericolo,

Qual è l'effettiva area di coinvolgimento e di consenso attorno a questa definizione di sicurezza, quale l'estensione e la collocazione sociale, quali le variabili socio-anagrafiche che la caratterizzano, non ultima quella di genere? Si potrebbe dare l'ipotesi che un'accezione di insicurezza propria di una circoscritta area sociale (ad esempio il ceto medio proprietario) diventi riferimento per la percezione del problema da parte di altri strati sociali, meno abbienti e garantiti. Ciò potrebbe essere l'effetto di un luogo comune intensamente mediatizzato, tanto da proporsi come una sorta di "pensiero unico". Ma, a questo punto, quale potrebbe essere il radicamento effettivo di tale interiorizzazione, quali le dialettiche interne ad essa, considerato che la stessa potrebbe diventare il linguaggio di altre sostanziali frustrazioni e rivendicazioni?

Che rapporto verrebbe a svilupparsi tra politiche di sicurezza sociale, enfatizzazione dell'insicurezza e reale percezione di insicurezza da parte dell'opinione pubblica? Il modello secondo cui il venir meno delle politiche di sicurezza sociale viene compensato da una particolare enfatizzazione del tema della sicurezza, che sposta l'attenzione del pubblico dalle inadeguatezze e le lacune delle istituzioni alla percezione del pericolo rappresentato da pubblici nemici, con l'attribuzione agli stessi dei motivi del disagio e dell'inquietudine, è certo plausibile e meritevole di approfondimento. Tuttavia non può essere assunto in modo lineare, come un semplice travaso di corrispondenze e di istanze sociali. È necessario, da un lato, capire quanto esigenze diffuse siano effettivamente riferite a possibili o sperimentate prestazioni pubbliche; dall'altro, analizzare quanto, a che livello, con quale continuità l'opinione pubblica sia effettivamente preoccupata o spaventata per i pericoli rappresentati, o, d'altra parte, per come effettivamente percepiti.

Che effettivo rapporto è riscontrabile tra insicurezza riferita al problema della criminalità, o della sicurezza urbana, e quella motivata consapevolmente da altre preoccupazioni, di ordine economico, esistenziale o sociale? Fino a che punto le istituzioni possono recitare la loro efficienza sul terreno dell'insicurezza, senza rispondere ad altre urgenti o diffuse emergenze? E fino a che punto l'opinione pubblica è disposta a mobilitarsi sentendosi insicura, a fronte di delusioni e frustrazioni assai più profonde ed estese? Tra uso simbolico delle misure sicuritarie e inadempienze o inadeguatezze economiche o politico-sociali, che equilibrio può mai determinarsi?

Si aprono a questo punto, in sintesi, almeno due interrogativi a mio parere di cruciale importanza. Quale consapevolezza per le cause più profonde dell'insicurezza può sottrarre il sentire collettivo alla deriva deresponsabilizzante e autoritaria di cui ho detto? Quali prospettive economiche e politiche

possono offrire un'alternativa credibile, adeguata e congruente alle attuali richieste di rassicurazione, sottraendole alle suggestioni sicuritarie? Senza una risposta seria la competizione ad alzare il tiro aberrante della sicurezza non avrà fine.

Riferimenti bibliografici

- AINIS Michele (1997), *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari.
- BARATTA Alessandro (2001), *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in ANASTASIA Stefano, PALMA Mauro, a cura di, *La bilancia e la misura*, Franco Angeli, Milano, pp. 19-36.
- BARBAGLI Marzio (2002), *Immigrazione e reati in Italia*, il Mulino, Bologna.
- BARBAGLI Marzio (2008), *Immigrazione e sicurezza in Italia*, il Mulino, Bologna.
- BAUMAN Zygmunt (2002), *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari.
- BAUMAN Zygmunt (2010), *Modernità e ambivalenza*, Bollati Boringhieri, Torino.
- BERNAT DE CÉLIS Jacqueline, HULSMAN Louk (2001), *Pene perdute*, Colibrì, Lecce.
- CARITAS-MIGRANTES (2009), *La criminalità degli immigrati: dati, interpretazioni e pregiudizi*, in http://www.redattoresociale.it/RedattoreSocialeSE_files/Speciali_Dокументi/274795.pdf
- CELLINI Giovanni, RONCO Daniela (2009), *I numeri del controllo penale*, in "Antigone" (numero monografico *Oltre il tollerabile. Sesto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*), 1, pp. 17-49.
- DI PIETRO Francesco (2006), *Lavoratori stranieri extracomunitari*, Halley, Matelica.
- DONDI Germano (2003), *Il lavoro degli immigrati*, IPSOA, Milano.
- DONINI Massimo, PAPA Michele, a cura di (2003), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Giuffrè, Milano.
- EUSEBI Luciano (1991), *La pena in crisi*, Morcelliana, Brescia.
- FERRAJOLI Luigi (1989), *Diritto e ragione*, Laterza, Roma-Bari.
- GAMBERINI Alessandro, ORLANDI Renzo, a cura di (2007), *Delitto politico e diritto penale del nemico*, Mondazzi, Bologna.
- GHEZZI Morris L. (2007), *Le ceneri del diritto*, Mimesis, Milano.
- GUADAGNUCCI Luigi (2009), *Lavavetri: il prossimo sono io*, Terre di mezzo, Milano.
- MACIOTI Maria Immacolata, PUGLIESE Enrico (1996), *L'esperienza migratoria: immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- MAROZZO DELLA ROCCA Paolo (2009), *Gli effetti collaterali del reato di presenza irregolare*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", xi, 4, pp. 129-41.
- MASTROBUONI Giovanni, PINOTTI Paolo (2010), *Migration Restrictions and Criminal Behavior: Evidences from a Natural Experiment*, paper presentato al Convegno "Economics of Culture, Institutions and Crime", Milano, 20-22 gennaio 2010.
- MELOSSI Dario (2008), *Il giurista, il sociologo e la "criminalizzazione" dei migranti: che cosa significa "etichettamento" oggi?*, in "Studi sulla questione criminale", 3, pp. 9-24.

- MOCCIA Sergio (2000), *La perenne emergenza*, ESI, Napoli.
- MOSCONI Giuseppe (1992), *Complessità del diritto e ambivalenza del controllo*, Imprimitur, Padova.
- MOSCONI Giuseppe (1997), *Oltre le sociologie del diritto. Una proposta per una “terza via”*, in FERRARI Vincenzo et al., a cura di, *Diritto, cultura e libertà. Atti del convegno in memoria di R. Treves*, Giuffrè, Milano, pp. 389-400.
- MOSCONI Giuseppe (2001), *La crisi postmoderna del diritto penale e i suoi effetti sulla istituzione penitenziaria*, in ANASTASIA Stefano, PALMA Mauro, a cura di, *La bilancia e la misura*, Franco Angeli, Milano, pp. 37-66.
- MOSCONI Giuseppe (2006a), *I numeri nel recinto*, in ASTARITA Laura, BONATELLI Paola, MARIETTI Susanna, *Dentro ogni carcere*, Carocci, Roma, pp. 14-35.
- MOSCONI Giuseppe (2006b), *Immigrazione, controllo sociale e carcere in Italia*, in “Antigone”, 3, pp. 95-115.
- PALIDDA Salvatore, a cura di (2009), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, in “Conflitti Globali”, numero speciale.
- PANNARALE Luigi (1996), *La bottiglia di Leyda*, Giappichelli, Torino.
- PAVARINI Massimo (2002), *Il “grottesco” delle penologie contemporanea*, in CURI Umberto, PALOMBARINI Giovanni, a cura di, *Diritto penale minimo*, Donzelli, Roma.
- PAVARINI Massimo, a cura di (2006), *L'amministrazione locale della paura*, Carocci, Roma.
- PAVARINI Massimo (2007), *La giustizia penale ostile: un'introduzione*, in “Studi sulla questione criminale”, 2, pp. 7-20.
- PEPINO Livio (2009), *Le migrazioni, il diritto, il nemico. Considerazioni a margine della legge n. 94/2009*, in “Diritto, immigrazione e cittadinanza”, xi, 4, pp. 9-20.
- SCHIAVONE Aldo (2009), *L'Italia contesa*, Laterza, Roma-Bari.
- SIMONE Anna (2010), *I corpi del reato. Sessualità e sicurezza nella società del rischio*, Mimesis, Milano.
- STRAZZERI Marcello (2007), *Il teatro della legge*, Palomar, Bari.
- TONDELLI Jacopo (2009), *Sceriffi democratici*, Marsilio, Venezia.