

# **La logica dell'emergenza: costruire una falsa percezione per legittimare la limitazione dei diritti costituzionali**

di Simone Berretta

In emergenza, si sa, bisogna prendere decisioni veloci, immediate, non c'è tempo per pensare discutere, ragionare, confrontarsi e ponderare le scelte. Il tempo che passa potrebbe rendere qualsiasi scelta raggiunta inutile, perché verrebbe a mancare l'oggetto della scelta.

In emergenza si prende la prima decisione funzionale alla conservazione del bene che si vuole proteggere, il fine diventa essenziale, si potrebbe dire che in emergenza il fine giustifichi i mezzi.

Ma chi è deputato a prendere la scelta che sia funzionale al fine? Chi si trova nelle condizioni di farlo, chi è più prossimo all'oggetto, materiale o immateriale che sia, prossimità che può quindi essere fisica e/o decisionale: colui che nella data situazione d'emergenza si trova per motivi spaziali, di abilità gestionale o per attribuzioni di responsabilità nella condizione di stabilire quale sia la migliore condotta per uscire dallo stato di emergenza<sup>1</sup>.

Quale che sia la decisione presa, il fatto di trovarsi in una situazione in cui è necessaria una scelta immediata, che non ammette valutazioni a lungo termine, rende accettabili comportamenti che altrimenti non lo sarebbero, che in altre contingenze potrebbero ricevere un giudizio di biasimo. L'emergenza ammette invece una sorta di concessione morale, allarga la possibilità di giustificare la scelta presa come unica alternativa possibile in quel dato contesto, per salvaguardare un determinato bene. O almeno come unica alternativa resasi palese nell'istante in cui l'intervento non era più rinviabile. *A posteriori* si sarebbe forse potuta pensare diversa soluzione, ma la concitazione del momento non ha

<sup>1</sup> Secondo Carl Schmitt «*sovrano è colui che decide sullo stato di eccezione*»: carattere peculiare della sovranità è perciò quello di avere il monopolio della decisione quando si verifica un evento eccezionale, cioè tutte quelle situazioni in cui si può individuare il limite del concetto di ordinamento giuridico, avvenimenti imprevedibili e non regolabili tramite il diritto ordinario, per i quali si può al massimo stabilire in anticipo chi sarà deputato a prendere le decisioni necessarie (G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003; C. SCHMITT, *La Dittatura*, Duncker & Humboldt, Berlino 1964; C. SCHMITT, *Le categorie del 'politico'*, Il Mulino, Bologna, 1972).

reso possibile un esito differente e viene riconosciuto al decisore di aver agito come probabilmente avrebbe agito la maggioranza delle persone<sup>2</sup>.

Ma chi stabilisce quando una data situazione sia da considerare “emergenza”? Chi determina tale attribuzione? In un contesto di vita quotidiana si fa riferimento al senso comune, a ciò che la maggioranza considera tale.

E invece in un contesto più ampio, a livello di scelte politiche, come viene determinata la condizione di emergenza? Oltre al decreto legge, a cui il governo può ricorrere, ai sensi dell’articolo 77 della Costituzione, «*in casi straordinari di necessità e di urgenza*», l’ordinamento prevede altre situazioni che ammettono deroghe alle regole ordinarie. In caso di calamità naturali, per fare un esempio, sono gli atti dell'autorità a determinare quando ufficialmente, un determinato evento possa considerarsi emergenza, in questo caso si fa riferimento a parametri definiti tramite atti legislativi o regolamentari, rispettando quindi quelle che sono le procedure democratiche per legittimare parziali e limitate sospensioni delle previsioni legislative, che secondo la gerarchia delle fonti stabilita in costituzione prevalgono sui provvedimenti non dotati di forza di legge<sup>3</sup>.

2 L’ordinamento italiano, in materia penale, prevede come elemento che esclude la punibilità il caso di legittima difesa, intesa come situazione in cui il fatto criminoso è stato commesso da un soggetto che si è visto «*costretto dalla necessità di difendere un diritto proprio od altrui contro il pericolo attuale di una offesa ingiusta*» (art. 52 cod. pen.). La contingenza eccezionale ammette perciò l’intervento, anche al di fuori dei confini del penalmente lecito, per rispondere ad un’emergenza, ad un fatto impreveduto per il quale l’azione compiuta appare come unica soluzione possibile. Il codice penale richiede però che la «*difesa sia proporzionata all’offesa*», potendo altrimenti configurarsi l’eccesso colposo di legittima difesa (art. 55 cod. pen.). Sul tema si vedano, ad esempio: C. F. GROSSO, *Legittima difesa: diritto penale*, C.E.D.E.I.E., Camerino, 1978; F. SARNO, M. SARNO, *L’evoluzione della legittima difesa*, Milano, Giuffrè, 2008; A. SZEGÖ, *Ai confini della legittima difesa : un’analisi comparata*, Padova, CEDAM, 2003. L’istituto sta peraltro venendo attualmente riformato, modificando le limitazioni esistenti e garantendo margini maggiori di non punibilità (G. G. GATTA, *Sulla legittima difesa "domiciliare": una sentenza emblematica della Cassazione (caso Biolo) e una riforma affrettata all’esame del Parlamento*, Diritto Penale Contemporaneo, 22 ottobre 2018, <https://www.penalecontemporaneo.it/d/6279-sulla-legittima-difesa-domiciliare-una-sentenza-emblematica-della-cassazione-caso-biolo-e-una-rifo>, (4 dicembre 2018)).

3 Lo stato di emergenza per calamità naturali è disciplinato dall’art. 5 della legge 225/1992, che prevede la dichiarazione da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio o di un ministro delegato, in collaborazione con il presidente della regione interessata, nel caso ricorra uno degli eventi indicati all’articolo 2, comma 1, lettera c), della stessa legge (art.5, c. 1); la durata dello stato di emergenza non può essere superiore ai 180 giorni, prorogabili di altri 180 (art.5, c. 1-bis). La dichiarazione attribuisce al Capo del Dipartimento della protezione civile il potere di emanare ordinanze, anche in deroga alla legge, rispettando i principi generali dell’ordinamento giuridico e per le finalità indicate dal comma 2; l’ordinanza deve indicare quali disposizioni legislative intende derogare e deve darne motivazione (art.5, c. 5). Si verifica quindi una distorsione della gerarchia delle fonti, attribuendo ad un organo amministrativo il potere di derogare la fonte legislativa, espressione della volontà parlamentare. Tale distorsione è però limitata nel

Molto spesso però la parola “emergenza” viene abusata, sia attraverso la propaganda politica, sia attraverso la comunicazione mediatica, e assume caratteri distorti, che vanno oltre il senso comune, che lo alterano, e rendono accettabili scelte politiche che incidono sulle caratteristiche fondamentali di uno stato democratico di diritto senza che la sospensione dei diritti sia ricompresa all'interno delle tutele democratiche.

In materia di migrazioni, sicurezza e criminalità l'emergenza diventa un feticcio, uno strumento di propaganda e di alterazione della realtà<sup>4</sup>, si considera emergenza ciò che non lo è, o che non dovrebbe più esserlo, dato che i fenomeni migratori interessano l'Italia in maniera intensa da almeno due decenni, e si introducono limitazioni ai diritti fondamentali non legittimate da alcuna ragione reale.

Viene considerata di emergenza una situazione che, se si analizzano i dati reali<sup>5</sup>, non lo è, l'emergenza è solamente percepita, immaginata, costruita<sup>6</sup>. La sensazione di essere in

tempo e giustificata dall'eccezionalità degli eventi, ed è prevista dalla legge, che la ammette solo per determinati fini, la cui elencazione è tassativa. Anche in capo al prefetto e al sindaco l'ordinamento riconosce poteri di ordinanza, in base all'art. 2 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (R. D. 773/1931) e all'art. 54, c. 4 del Testo Unico degli Enti Locali; tale potere è sempre limitato alle situazioni di emergenza e deve essere esercitato rispettando i principi generali dell'ordinamento. Il tema del potere di ordinanza solleva in ogni caso diversi dibattiti rispetto alla sua legittimità costituzionale, in merito si vedano: E. ALBANESI R. ZACCARIA, *Le «fonti» dell'emergenza: dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile*, in *Amministrare*, Fascicolo 2, (2010); M. A. CABIDDU, *Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento*, in *Amministrare*, Fascicolo 2, (2010); G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Rivista AIC*, n. 4, (2010); F. VALENTINI, *Necessità e urgenza: i poteri dell'amministrazione per fronteggiare le emergenze*, *Altalex*, 31 marzo 2017, [http://www.altalex.com/documents/news/2017/03/31/poteri-amministrazione-per-fronteggiare-le-emergenze#\\_ftn50](http://www.altalex.com/documents/news/2017/03/31/poteri-amministrazione-per-fronteggiare-le-emergenze#_ftn50), (6 novembre 2018). Sul rapporto tra Costituzione ed emergenza: G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, (2015); A. DI GIOVINE, *Emergenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 3, (2003).

4 Cfr. M. AMBROSINI, *Aiutiamoli a casa loro? Uno slogan superciale e fallace*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Fascicolo 3, (2017); A. CAMILLI, *Non è vero che c'è un'invasione di migranti in Italia*, *Internazionale.it*, 18 giugno 2018, <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2018/06/18/immigrazione-luoghi-comuni-italia>, (6 novembre 2018); A. MAGNANI, *Migranti, i numeri veri degli sbarchi in Italia (non c'è alcuna invasione)*, *IlSole24Ore.com*, 11 giugno 2018, [https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-06-11/migranti-crollo-sbarchi-sono-14mila-768percento-rispetto-2017-172033.shtml?uuid=AE59OM4E&refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-06-11/migranti-crollo-sbarchi-sono-14mila-768percento-rispetto-2017-172033.shtml?uuid=AE59OM4E&refresh_ce=1), (6 novembre 2018). Nel 2018 si è avuto un drastico calo del numero di migranti giunti in Italia (CARITAS ITALIANA, *XXVII Rapporto Immigrazione Caritas-Migrantes, “Un Nuovo Linguaggio per le Migrazioni”*, Sintesi, 2018; IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione*, 2018. I dati sono anche confermati dai documenti ufficiali del Ministero degli Interni, consultabili all'indirizzo <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>.

5 Secondo le statistiche, nel corso degli ultimi anni in Italia il numero di crimini violenti si è notevolmente ridotto, così come è diminuita la percentuale di soggetti stranieri extracomunitari che commettono crimini (A. OLEANDRI, *Reati e carcere. Un rapporto non lineare, Un anno in carcere – xiv rapporto sulle condizioni di detenzione a cura di associazione antigone*, 2018; ANTIGONE, *PreRapporto 2018*, 2018)

6 La differenza tra percezione e realtà risulta estremamente ampia in Italia: la percentuale di stranieri presenti sul territorio non supera il 10% del totale della popolazione, ma la percezione di una larga maggioranza la

perenne pericolo, sotto costante minaccia, non corrisponde alla realtà dei fatti, delle statistiche. Il singolo evento viene enfatizzato, strumentalizzato e considerato indice di una situazione grave ed incontrollabile<sup>7</sup>, nella quale risulta necessario intervenire in maniera pronta e decisa. Il cittadino viene influenzato da questa retorica, e porta esempi concreti a giustificazione del suo atteggiamento di chiusura, alla sua paura del diverso e di tutto ciò che appare come minaccia alla sua sicurezza. E non si rende conto di come i singoli eventi siano inevitabili, di come aggressioni e violenze all'interno della società siano purtroppo non eliminabili da un giorno all'altro, e di come però quello che davvero conta sia il numero complessivo, perché il caso singolo non è indice di aumento del rischio per la sicurezza. Non viviamo in una realtà in cui rischiamo la vita e le nostre proprietà ogni istante, viviamo in una realtà in cui avvenimenti di questo genere possono certamente verificarsi, ma le statistiche affermano come il numero di crimini sia in diminuzione: non dovremmo perciò vivere con la costante preoccupazione di venire privati dei beni o di subire aggressioni alla nostra incolumità.

Eppure a molti sembra che la sicurezza sia ciò che di più importante esista al momento attuale, la maggiore preoccupazione del cittadino italiano. I risultati elettorali lo dimostrano, così come lo confermano i sondaggi, che ad ora danno le preferenze per la Lega, partito che punta molto sul discorso securitario, in netto aumento<sup>8</sup>.

colloca attorno al 25 % (M. AMBROSINI, *Migrazioni*, EGEA, Milano, 2017, pp. 18-24; Redazione TPI, *Salute, disoccupazione e immigrazione: l'Italia è la nazione con la percezione più distorta della realtà*, Tpi.it, 24 settembre 2018, <https://www.tpi.it/2018/09/24/sondaggi-percezione-italia/>, (6 novembre 2018); M. PERONI, *Immigrazione: è invasione? Percezione e realtà*, Notizieitalianews.com, settembre 2018, <http://www.notizieitalianews.com/2018/09/immigrazione-e-invasione-percezione-e.html>, (6 novembre 2018); IPSOS, *Perils of Perception 2017*, 2017; ISTITUTO CATTANEO, *Immigrazione in Italia: tra realtà e percezione*, 2018). Sulla costruzione dell'emergenza si veda: R. BISHOP, J. PHILLIPS, *Manufacturing Emergencies*, in *Sage Journals*, V. 19, I. 4, 2002.

<sup>7</sup> Nel *XXVII Rapporto Immigrazione Caritas-Migrantes* si evidenzia come sulle principali reti televisive le notizie relative alle questioni migratorie ammontino al 40% del totale, e una percentuale del 34% dei servizi mette in relazione migrazione, criminalità e sicurezza (CARITAS ITALIANA, *XXVII Rapporto Immigrazione Caritas-Migrantes*, cit.). Sulla rappresentazione dello straniero nel discorso mediatico si veda: E. CALVANESE, *Media e immigrazione tra stereotipi e pregiudizi: la rappresentazione dello straniero nel racconto giornalistico*, Angeli, Milano, 2011. Sul rapporto tra media e criminalità si vedano: C. SARZOTTI, *La legge penale in azione: come si costruiscono il crimine e il criminale*, in A. COTTINO (a cura di), *Lineamenti di sociologia del diritto*, Zanichelli, Bologna, 2016, p. 355 ss.; A. GRAPON, *Del giudicare*, Raffaello Cortina, Milano, 2007, p. 219 ss.; R. V. ERICSON, *Crime and the Media*, Dartmouth, Aldershot, 1995.

<sup>8</sup> Se alle elezioni del 4 marzo 2018 il partito si attestava su una percentuale di preferenze del 17,4%, attualmente il gradimento è nettamente salito, portando la Lega, secondo i sondaggi, ad essere primo partito

Viene costruita una percezione della realtà surreale, minacce non attuali vengono descritte come imminenti e incredibilmente reali, e l'unica soluzione appare un intervento urgente e deciso, forte e immediato.

Il recente decreto legge sicurezza, ora convertito in legge<sup>9</sup> appare la perfetta espressione di questa logica. Un intervento drastico e incisivo, che va ad agire su diversi temi, fra i quali la gestione del fenomeno migratorio, riformato in un'ottica di esclusione e restrizione dei diritti. Inoltre, invece di migliorare il sistema di accoglienza, rendendolo più efficiente ed efficace, in modo tale da non creare situazioni di disagio sociale, che possono portare a fenomeni criminali, si peggiora e si smonta la struttura, colpendo quello che è l'anello più forte del sistema, i centri SPRAR<sup>10</sup>. La gestione di questi è affidata ai comuni, che li istituiscono di propria iniziativa, garantendo così risultati migliori dei CAS<sup>11</sup>, che agiscono secondo l'ottica della straordinarietà e sono istituiti dal governo centrale. Lo SPRAR è la struttura che meglio interviene in ambito di accoglienza dei migranti: si colloca nell'alveo della quotidianità, e non dell'emergenza, permette di fornire maggiori servizi e tutele, migliore assistenza e supporto agli utenti<sup>12</sup>. Il sistema SPRAR è un esempio positivo, che si

del Paese, con un consenso pari al 30,4% (Repubblica.it, *Speciale elezioni 2018*, <https://elezioni.repubblica.it/2018/cameradeideputati>, (7 novembre 2018); Redazione TPI, *Ultimi sondaggi politici 2018. Governo, in calo il gradimento degli italiani*, Tpi.it, 7 novembre 2018, <https://www.tpi.it/2018/11/07/ultimi-sondaggi-elettorali-oggi/>, (7 novembre 2018)).

9 D. L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 132/2018. L'art 12 del decreto modifica la legge 39/1990, limitando l'accesso al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) ai soli titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, lasciando quindi fuori tutti coloro che sono in attesa di valutazione della richiesta di asilo, che saranno perciò presumibilmente riassorbiti nel sistema dei Centri di Accoglienza straordinaria (CAS), o lasciati senza alcun tipo di sostegno.

10 Lo SPRAR è stato introdotto dalla l. 189/2002 (Bossi-Fini), e prevede che gli enti locali che intendano fornire servizi di assistenza a richiedenti asilo e rifugiati possano accedere ad un fondo appositamente istituito dal governo (art. 1-sexies c. 2 l. 39/1990, così come modificato dall'art. 32 della Bossi-Fini). Il servizio centrale del sistema SPRAR è stato affidato all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), che monitora e supporta gli enti locali parte della rete (SPRAR, <https://www.sprar.it/la-storia>, (7 novembre 2018)).

11 I CAS, sono stati introdotti dall'art. 11 del d. lgs. 142/2015, che prevede il loro utilizzo nel caso non siano più disponibili posti nei centri per la prima accoglienza, o quando, terminato il periodo della prima accoglienza, non vi siano posti liberi nei centri SPRAR. I CAS sono istituiti dalle prefetture, sentiti gli enti locali sul cui territorio si intende avviare il progetto. La durata dell'accoglienza in tali centri è temporanea, fino al momento in cui non è possibile trasferire i beneficiari nei centri di prima accoglienza o in un progetto SPRAR (Camera dei Deputati Servizio Studi XVIII Legislatura, *Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio*, 1 giugno 2018).

12 I progetti SPRAR permettono un'accoglienza diffusa, i beneficiari sono collocati in appartamenti distribuiti sul territorio, e non concentrati in un unico edificio, sono previsti piani di integrazione sociale ed economica, che creano vantaggi sia per i migranti, sia per le comunità locali, soprattutto quando si riescono a

distanza dalla logica dell'emergenza, concependo l'accoglienza non più come situazione straordinaria, ma normalizzando un fenomeno che è in corso da lungo tempo, e per affrontare il quale dovrebbero ormai essere stati approntati strumenti efficaci, dato il suo carattere strutturale e non emergenziale<sup>13</sup>.

Il decreto legge n. 113 del 2018 presenta diversi possibili profili di incostituzionalità<sup>14</sup>, fra i quali vi è anche lo scorretto utilizzo della decretazione d'urgenza, alla quale sembra superfluo ricorrere per affrontare un fenomeno che non presenta le caratteristiche dell'emergenza, né da un punto di vista quantitativo, né per quanto riguarda la sua manifestazione. Non appare necessario usare lo strumento del decreto legge per disciplinare una materia che richiederebbe piani concertati e a lungo termine, piuttosto che lo smantellamento di esperienze positive e la riduzione degli strumenti utili a fornire soluzioni adeguate e funzionali ai problemi che il fenomeno migratorio può comportare<sup>15</sup>.

creare modelli virtuosi e funzionali come quello sperimentato nel comune calabrese di Riace, che ora rischia di essere smantellato (Cfr. D. FERRETTI, *Il welfare locale alla prova delle migrazioni. Un'analisi dei progetti Sprar nelle città medie italiane*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, N. 1, (2017); Sprar, *Storie della rete dello Sprar: l'accoglienza un'opportunità di crescita per i territori*, 2015; ANSA, *Migranti: Cas vs Sprar, 'accoglienza diffusa aiuta sviluppo'*, Ansamed.it, 4 maggio 2018, [http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/rubriche/cronaca/2018/05/04/migranti-cas-vs-sprar-accoglienza-diffusa-aiuta-sviluppo\\_39e10b12-53a7-4b57-a86a-620b1049e1db.html](http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/rubriche/cronaca/2018/05/04/migranti-cas-vs-sprar-accoglienza-diffusa-aiuta-sviluppo_39e10b12-53a7-4b57-a86a-620b1049e1db.html), (7 novembre 2018); A. MORETTI, *Migrazioni. Non sparate sugli Sprar, sono un modello virtuoso*, Vita.it, 5 settembre 2018, <http://www.vita.it/it/article/2018/09/05/migrazioni-non-sparate-sugli-sprar-sono-un-modello-virtuoso/148905/>, (7 novembre 2018); A. RINALDIS, *Riace il paese dell'accoglienza: un modello alternativo di integrazione*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2016; A. ZINITI, *Riace, scattano i trasferimenti dei migranti: la lettera del Viminale*, Repubblica.it, 5 novembre 2018, <https://www.repubblica.it/cronaca/2018/11/05/news/riace-210816092/>, (7 novembre 2018)).

13 Su come l'approccio al fenomeno migratorio sia sempre stato di tipo emergenziale si veda: A. SCOTTO, *Emergenza permanente: L'Italia e le politiche per l'immigrazione*, Epokè, Alessandria, 2018.

14 Cfr. ASGI, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti i permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 11*, 15 ottobre 2018; A. PACE, *Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del cd. decreto legge "sicurezza e immigrazione"*, Roma, 18 ottobre 2018; M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione")*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 3, (2018); A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 2, (2018).

15 L'art. 1 del decreto abolisce la protezione umanitaria, istituita con l'art. 5, c. 6 del d. lgs. 286/1998, riconosciuta qualora «ricorrono seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», a coloro che non rientrano nei requisiti richiesti per ottenere la protezione internazionale o sussidiaria. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari viene sostituito da una serie di altri permessi più specifici, che però potrebbero non coprire tutti i casi in cui lo Stato, secondo le norme costituzionali e il diritto internazionale, è obbligato a fornire protezione. Questo darebbe quindi in ogni caso la possibilità di ricorrere al giudice ordinario per ottenere il riconoscimento della protezione (ASGI, *Manifeste illegittimità costituzionali*, cit., p. 2 ss.). Il tribunale di Bologna si è già

A ciò si aggiunga inoltre la non omogeneità del contenuto del decreto, elemento indicato come necessario nella sentenza n. 22 del 2012 della Corte Costituzionale<sup>16</sup>.

L'approccio emergenziale ai temi della sicurezza e dell'ordine pubblico non è una novità nel panorama italiano: la visione incarnata dal cosiddetto decreto Salvini può ritrovarsi nei decreti legge 13 e 14 del 2017<sup>17</sup>, emanati dal precedente governo, il cui Ministro degli Interni era Marco Minniti, e la medesima impostazione può essere individuata nel decreto legge 92/2008<sup>18</sup>, adottato dal governo Berlusconi, con Roberto Maroni al Ministero degli Interni.

Si può osservare una linea di continuità in questi diversi atti<sup>19</sup>, una tendenza ad interpretare la sicurezza come bene fondamentale e primario, messo in costante pericolo, minacciato da forze esterne e interne che assumono i contorni di nemici da respingere.

Le criticità esistenti all'interno del tessuto sociale vengono semplificate e banalizzate<sup>20</sup>, la causa dei problemi contingenti viene attribuita ad un singolo elemento, identificabile con la

espresso sul tema, riconoscendo ad un cittadino senegalese il diritto al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, con ordinanza del 12 ottobre 2018 (TRIB. BOLOGNA, *Accoglimento parziale del 15/10/2018*, in *RG n. 7398/2017*).

16 Si vedano sul tema: A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale «chiude il cerchio»*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2012; R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, (2012). Il requisito dell'omogeneità è poi stato confermato in successive pronunce quali l'ordinanza 34/2013, sentenze 237/2013, 32/2014 e 154/2015 (A. PACE, *Parere pro-veritatei*, cit.).

17 I decreti Minniti disciplinano il tema delle migrazioni e quello della sicurezza urbana, sempre in un ottica securitaria che pone al centro la repressione piuttosto che la tutela dei diritti, in particolare si incentra il discorso sulla retorica del "decoro", considerato quale valore fondamentale a scapito di elementi che dovrebbero trovare maggior posto, quale la dignità umana (M. C. AMOROSI, *Le nuove disposizioni in materia di immigrazione: il decreto legge n. 13 del 2017 e il consolidarsi di un paradigma discriminatorio nella gestione del fenomeno migratorio*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 1, 2017; P. GONELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana: decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 1, 2017; T. F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Quaderni Costituzionali*, Fasc. 2, (2017); C. PANZERA, *Emergenza immigrazione, regimi speciali, diritti fondamentali: prime notazioni sul decreto «Minniti-Orlando»*, in *Quaderni Costituzionali*, Fasc. 3, (2017)).

18 Il decreto introduce novità in materia di immigrazione clandestina e criminalità organizzata e attribuisce ai sindaci un vasto potere di emettere ordinanze, disciplinato attraverso il decreto del Ministro degli Interni del 5 agosto 2008, che successivamente è stato in parte censurato dalla Corte Costituzionale per l'assenza di limiti precisi al potere attribuito ai sindaci (P. GONELLA, *Le nuove norme sulla sicurezza urbana*, cit., p. 64 ss.).

19 *Ibid.*

20 La semplificazione appare come paradigma dell'epoca contemporanea, nella quale la tecnologia e i social network accorciano sempre più le distanze, permettendo confronti diretti con chi occupa le posizioni di potere, rendendo il linguaggio sempre meno complesso e alterando le procedure democratiche (N. PAGNONCELLI, L. COMODO, *La semplificazione: il nuovo paradigma*, Ipsos, 2018).

figura del migrante o del non abbiente, che viene stigmatizzato come origine di ogni male, identificato come capro espiatorio, permettendo di presentare come unica possibile risposta alle esigenze di vita dell'“onesto cittadino italiano”, la repressione e l'esclusione del soggetto individuato come nemico<sup>21</sup>.

La definizione del diverso come nemico, come minaccia alla propria esistenza pacifica, alla tranquillità e alla sicurezza viene elaborata anche attraverso il ricorso a locuzioni e modalità comunicative che richiamano un contesto di guerra<sup>22</sup>: in tema di migrazioni si parla di invasione, sbarchi e respingimenti, tutte parole che rimandano ad uno scenario bellico, e così come in stato di guerra è necessario sospendere le libertà democratiche per fronteggiare l'eccezionalità della situazione, allo stesso modo diventa accettabile una loro restrizione in caso di fenomeni emergenziali non affrontabili con misure organiche e a lungo termine.

La sicurezza è posta al centro del dibattito pubblico, e diventa la ratio che legittima interventi repressivi immediati: non appare possibile intervenire diversamente, solo

21 Nell'ambito del diritto penale si parla di “diritto penale del nemico” per identificare tutte quelle modalità di disciplina della penalità che pongono il soggetto definito come criminale in un'ottica di separazione rispetto al resto della compagine sociale. Il reo è “altro”, un individuo che si è posto al di fuori della società con il suo comportamento antitetico rispetto alle norme di convivenza, e che per questo deve essere neutralizzato ed escluso, per evitare il ripetersi della minaccia che rappresenta. Si elude quindi qualsiasi approccio rieducativo e risocializzante, che permetta una reintegrazione del soggetto, così come sancito anche a livello costituzionale (Costituzione Italiana, art. 27). Sul tema si vedano: M. DONINI, M. PAPA, *Diritto penale del nemico: un dibattito internazionale*, Giuffrè, Milano, 2007; U. NAZZARO, *Il diritto penale del nemico tra delitto di associazione politica e misure di contrasto al terrorismo internazionale*, Accademia Pontiniana, Napoli, 2016; F. ZUMPANI, *Critica del diritto penale del nemico e tutela dei diritti umani*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, n. 10, (2010); P. MOROSINI, *Giudici e terrorismo*, in *Studi urbinati di scienze giuridiche politiche ed economiche [1999]. Nuova serie*, Fasc. 4, Vol. 58, (2007). Sulla criminalizzazione del migrante: M. CATERINI, *Il diritto penale del nemico «presunto»*, in *Politica del diritto*, n. 4, (2015). Sul legame tra politica criminale e sistema economico: A. CAVALIERE, *Neoliberismo e politica criminale repressiva*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 1, (2018). Il decreto sicurezza sembra peraltro essere perfettamente aderente ad un modello di società basato su principi neoliberisti: cfr. G. CREMASCHI, *Le leggi speciali liberiste di Matteo Salvini*, MicroMega, 28 settembre 2018, [http://temi.repubblica.it/micromega-online/le-leggi-speciali-liberiste-di-matteo-salvini/?refresh\\_ce](http://temi.repubblica.it/micromega-online/le-leggi-speciali-liberiste-di-matteo-salvini/?refresh_ce), (9 novembre 2018).

22 Nella Francia di Napoleone III, una particolare situazione emergenziale, lo stato di assedio, era stato disciplinato con apposito atto (legge del 9 agosto 1949), poteva essere dichiarato in caso di pericolo interno od esterno (art. 1) (Cfr. P. MINDUS, *Emergenza, Costituzione, diritti fondamentali: una guida critica*, Università degli studi di Torino, Dipartimento di studi politici, 2007, p. 14 ss.; T. REINACH, *De l'état de siege : étude historique et juridique*, F. Pichon, Paris, 1885).



attraverso misure urgenti e drastiche si possono proteggere gli interessi della popolazione e garantire quel bene supremo che è la protezione dal nemico.

Ma se la sicurezza è l'unica ragione alla base dell'intervento del legislatore, se l'emergenza diventa fonte del diritto<sup>23</sup>, le basi dell'impalcatura costituzionale vengono stravolte, i principi di solidarietà ed eguaglianza diventano mere enunciazioni prive di contenuto. Quando nei confronti di coloro che necessitano di interventi di supporto, volti ad incentivarne l'integrazione, si agisce invece in maniera repressiva ed escludente, rispondendo con la penalità laddove si dovrebbe invece intervenire tramite il welfare, il modello di stato di diritto e democratico va in crisi<sup>24</sup>. E ancora più preoccupante appare la situazione se l'emergenza declamata e il bisogno di sicurezza sono costruiti attraverso una narrazione che contraddice la realtà materiale e non permette di intervenire in maniera realmente efficace per fornire soluzioni a fenomeni che indubbiamente possono sollevare criticità, ma che non sono così totalizzanti come vengono presentati.

23 Il tema è estremamente attuale, in particolare in merito a tutte le questioni che ruotano intorno alle crisi generate dal fenomeno terroristico, che sollevano criticità relative al rapporto tra sicurezza e tutela dei diritti fondamentali (Cfr. P. MINDUS, *Emergenza, Costituzione, diritti fondamentali*, cit.; G. DE MINICO, *Costituzione : emergenza e terrorismo*, Jovene, Napoli, 2016; B. ACKERMAN, *La Costituzione di emergenza : come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, traduzione di A. FERRARA, E. FERRARA, Meltemi, Roma, 2005; M. C. AMOROSI, *Terrorismo, diritto alla sicurezza e diritti di libertà: una riflessione intorno al decreto legge n. 7 del 2015*, in *Costituzionalismo.it*, N. 2, (2015)). Si veda inoltre, sulla relazione tra emergenza e diritto penale: G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1982.

24 La tendenza a sostituire le politiche sociali con politiche penali sembra essersi molto diffusa, in particolare negli Stati Uniti, ma non solo, a partire dagli anni Novanta, come sistema funzionale al modello economico neoliberista che si afferma come dominante al termine della guerra fredda. Vedi: A. CAVALIÈRE, *Neoliberismo e politica criminale repressiva*, cit.; L. WACQUANT; *Punire i poveri : il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Derive Approdi, Roma, 2006; L. WACQUANT, *Iperincarcerazione. Neoliberismo e criminalizzazione della povertà negli Stati Uniti*, Ombre Corte, Verona, 2013.