



Anno VII, n. 3, 2017

Data di pubblicazione: 22 gennaio 2018





Democrazia e Sicurezza - Democracy & Security Review

Direzione e redazione: c/o Laboratorio
Multimediale e di Comparazione Giuridica
Università degli Studi "Roma Tre"
via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma



www.democraziaesicurezza.it - <http://ojs.romatrepress.uniroma3.it/index.php/DemSic>
redazione@democraziaesicurezza.it

Direttore responsabile: Salvatore Bonfiglio

Iscrizione presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011. ISSN 2239-804X.

Rivista scientifica (ANVUR) per l'Area 12 - Scienze giuridiche ai fini dell'ASN.

Salvo diversamente indicato, gli articoli sono sottoposti a procedura di revisione anonima (*double blind peer review*).

Comitato direttivo

Salvatore Bonfiglio (Università degli Studi "Roma Tre" - Direttore scientifico)

Artemi Rallo Lombarte (Universitat Jaume I – Castellón - Condirettore)

Consiglio scientifico

Domenico Amirante, Francesco Antonelli, Fabrizio Battistelli, Paolo Benvenuti, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Francesco Clementi, Mario De Caro, Jean-Philippe Derosier, Rosario Garcia Mahamut, Hermann Groß, Andrew Hoskins, Martin Innes, Luis Jimena Quesada, Luis Maria Lopez Guerra, Stelio Mangiameli, Maria Luisa Maniscalco, Kostas Mavrias, David Mongoin, Lina Panella, Otto Pfersmann, Artemi Rallo Lombarte, Angelo Rinella, Marco Ruotolo, Cheryl Saunders, Giovanna Spagnuolo, Alessandro Torre, Matthew C. Waxman.

Redazione

Coordinamento: Gabriele Maestri (collaborazione di Enrico Strina).

Osservatorio sulla normativa: Massimo Rubechi (coordinatore), Valentina Fiorillo.

Osservatorio sulla giurisprudenza: Pamela Martino (coordinatrice), Giulia Aravantinou Leonidi, Caterina Bova.

Osservatorio europeo e internazionale: Mario Carta (coordinatore), Mariana Rodrigues Canotilho, Cristina Pauner Chulvi, Cristina Gazzetta, Tommaso Amico di Meane.

Osservatorio sociale: Francesco Antonelli, Pina Sodano, Valeria Rosato.

Recensioni: Beatrice Catallo.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VII, n.3, 2017

data di pubblicazione: 22 gennaio 2018

Indice

Prospettive

El nacionalismo es la guerra. Una explicación contextual de la situación en Cataluña
di Nuria Magaldi 3

Osservatori

La sicurezza urbana nel c.d. "decreto Minniti"
di Francesco Morganti 37

L'Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum: recenti sviluppi
di Mario Carta 59

Il fenomeno dell'outsourcing militare nell'esperienza statunitense
di Alessandro Gorini 81

Fuggire da sé: David Le Breton e la crisi del legame sociale nella società contemporanea
di Emanuele Rossi 99

Recensioni

Luis Jimena Quesada, *Devaluación y blindaje del Estado social y democrático de Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 190
di Pablo Meix Cereceda 119





El nacionalismo es la guerra. Una explicación contextual de la situación en Cataluña

di Nuria Magaldi *

Le nationalisme, c'est la guerre. Son las célebres palabras pronunciadas por el Presidente François Mitterrand en su último discurso, en 1995, ante el Parlamento Europeo. El nacionalismo es la causa de los peores y más dolorosos momentos en la historia de Europa. También de la historia de España.

En Europa llevó a dos guerras mundiales y, más recientemente, a las guerras de los Balcanes, un conflicto que dejó más de 100.000 muertos y que, aún hoy, avergüenza a Europa. En España estuvo en el origen de una guerra civil (1936-1939) que se prolongó, bajo forma de dictadura, durante 40 años más. La dictadura terminó con la muerte de Franco, pero no la locura nacionalista en suelo español: el terrorismo de ETA en el País Vasco supuso una nueva forma de guerra nacionalista que se saldó

* Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Córdoba (España). Artículo sometido a un proceso de revisión por pares mediante el sistema de doble ciego.



con más de 800 asesinatos, miles de víctimas y una sociedad rota que, solo ahora, comienza a reconciliarse consigo misma¹.

Para una mujer nacida y educada en Cataluña, donde viví hasta los 32 años, los hechos sucedidos en mi país desde septiembre de 2017 son el último ejemplo de guerra nacionalista. Una forma de guerra distinta, nueva, postmoderna, pero igualmente cruel, que ha generado la mayor fractura civil y social que ha conocido nunca Cataluña.

Asimismo, para una jurista especializada en Derecho público, los hechos sucedidos en Cataluña desde septiembre de 2017 requieren, en primer lugar, una explicación jurídica. El Parlamento y el Gobierno de la Generalidad de Cataluña han protagonizado el mayor ataque al Estado de Derecho de la historia democrática de España. Han encadenado toda una serie de actuaciones ilegales e inconstitucionales, incluyendo la vulneración de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y otras leyes estatales y catalanas y, muy especialmente, la desobediencia abierta y reiterada a sucesivos mandatos judiciales y del Tribunal Constitucional. Como en cualquier otro Estado, muchos de esos hechos podrían ser constitutivos de varios delitos muy graves, que ya han empezado a investigarse por los jueces y magistrados de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo.

Sin embargo, todos estos hechos requieren una explicación más amplia, no solo jurídica. Lo sucedido en Cataluña debe situarse en un contexto, europeo y mundial, en que los movimientos nacionalistas vuelven

¹ Como narra la novela *Patria*, de Fernando Aramburu, premio Nacional de Narrativa 2017, convertida en un verdadero fenómeno editorial y recientemente traducida al italiano por la editorial Guanda.



a tener un protagonismo que parecían haber perdido desde finales del siglo XX. Los partidos políticos nacionalistas reciben un apoyo popular cada vez mayor en muchos países europeos y, en algunos casos, consiguen innegables éxitos políticos, impensables hace solo algunos años: en 2014, el *Front National* en Francia y el *United Kingdom Independence Party* en Reino Unido ganaron las elecciones al Parlamento Europeo en sus respectivos países con el 24,86% y el 26,77% de los votos; en 2016, una oleada nacionalista británica consiguió que el Reino Unido abandonara la Unión Europea. El fenómeno, por lo demás, no es exclusivamente europeo: el 20 de enero de 2017, Donald Trump se convirtió en el 45º Presidente de los Estados Unidos tras ganar unas elecciones con el eslóganes como «Make America great again» y «America First».

Los beneficios de la globalización no han llegado por igual a toda la población de los países occidentales. La transformación de los modelos productivos y la digitalización de la economía han dejado vencedores y vencidos no solo entre los Estados, sino también dentro de los Estados. La crisis económica desatada a partir de 2007 por la avaricia de las entidades financieras, la desregulación y los excesos de una economía especulativa, se saldó con despidos masivos de trabajadores que perdieron sus medios de vida y sus ahorros. Los efectos devastadores del desempleo se vieron agravados con las recetas de “austeridad” impuestas por los organismos internacionales.

Todo ello ha generado un malestar muy profundo, larvado desde hace años, una terrible frustración en grandes grupos de población de las sociedades occidentales. Para empeorar las cosas, los partidos políticos tradicionales no han sido capaces de gestionar esa frustración y darle



una salida, lo que ha aumentado la rabia de la población por su incapacidad para aportar soluciones.

El resultado de todo ello solo podía ser uno: igual que el magma volcánico rompe la corteza terrestre por el lugar más débil, la frustración acumulada bajo las sociedades occidentales ha salido a la luz aprovechando los puntos débiles de cada sociedad. En el caso de Cataluña, como en el de otros países europeos, el punto débil ha sido el discurso nacionalista.

No es casualidad que el Brexit ganara en el *English countryside*, pero no en el área metropolitana de Londres. No es casualidad que Marine Le Pen obtuviera sus peores resultados en las elecciones presidenciales de 2017 en París y sus barrios periféricos. No es casualidad que el discurso de Trump arrasara en Kentucky, pero no ganara en Nueva York ni en California. Tampoco es casualidad que el independentismo catalán obtenga sus mayores apoyos en las zonas rurales de Cataluña y sus peores resultados en Barcelona y las grandes ciudades.

Le nationalisme, c'est la guerre. La guerra contra la solidaridad social, contra la democracia liberal, contra los proyectos de integración política (como la Unión Europea), contra la diversidad social y contra la verdad. El independentismo catalán, como todo nacionalismo, no es una excepción a esta afirmación. Situarlo en este contexto más amplio permite entender buena parte de sus logros y de sus tristes éxitos.

1. El nacionalismo es la guerra contra la solidaridad social

La dialéctica entre nacionalismo y movimientos de izquierda es antigua y bien conocida. En última instancia, son ideas incompatibles entre



sí. La izquierda defiende la igualdad entre todos los hombres y mujeres, lo que constituye la base de la solidaridad social. El nacionalismo se basa justamente en lo contrario, en separar a quienes pertenecen a la nación de los demás, y en afirmar que solo los primeros tienen acceso a los derechos y privilegios que aquella concede. La izquierda defiende los derechos del individuo, con independencia de su sexo, raza, religión o procedencia, lo que determina su vocación universal; el nacionalismo lucha por los derechos de la nación y afirma que debe anteponerse el interés de sus miembros al de todos los demás.

Todo nacionalismo esconde sentimientos de egoísmo e insolidaridad pero, naturalmente, nunca se proclaman expresamente. Al contrario: el nacionalismo afirma que su objetivo es la solidaridad *nacional*, la mejora de las condiciones de vida de los miembros de la nación... aunque sea a costa de los que quedan fuera, quienes no son merecedores de nada de ello.

El nacionalismo catalán no es una excepción. Los partidos políticos independentistas han afirmado repetidamente que su objetivo es la construcción de una República basada en una sociedad integradora, cohesionada, inclusiva y solidaria. Argumentan que solo mediante la secesión y la proclamación de la República podrán verse colmadas las aspiraciones de justicia social de la sociedad catalana, que no encontrarían acomodo en el Estado español, que castiga fiscalmente a las clases medias, no redistribuye la riqueza y es ineficiente e insolidario con los más necesitados. Con este discurso, que sería más bien propio de una izquierda socialdemócrata, el nacionalismo catalán ha ocultado su cara más egoísta. Y ha tenido éxito.



El independentismo ha conseguido una imagen socialmente progresista, a pesar de que su mayor apoyo parlamentario hasta ahora procedía de *Convergència Democràtica de Catalunya*, un partido político de centro-derecha que realizó los mayores recortes presupuestarios del Gobierno de Cataluña apoyado por el *Partido Popular* de Mariano Rajoy.

Es sorprendente que por amplias capas de la sociedad se haya aceptado ese discurso sin apenas cuestionamiento. Porque lo cierto, lo evidente, es que el nacionalismo es, *per se*, egoísta, antiigualitario e insolidario, y no aspira a la redistribución ni a la justicia social, sino a la mejora de la situación de unos excluyendo a otros. Existe una insalvable, irreductible diferencia entre el ser de izquierdas y el ser nacionalista. Como ha señalado recientemente Francisco Frutos, un histórico dirigente comunista catalán y coordinador general durante años del principal partido político de izquierdas de España, *Izquierda Unida*, no se puede ser independentista y de izquierdas, «[porque] ser de izquierdas, ser comunista, significa hacer el máximo posible para la unidad de los trabajadores, de las clases populares, de los pueblos»².

De manera coherente, el origen social del voto independentista en Cataluña pone de relieve, de forma descarnada, un sustrato clasista e insolidario. Los estudios de politólogos y centros de opinión han evidenciado que, a mayor poder adquisitivo, mayor es el sentimiento (y el voto) independentista. Dicho en otras palabras: quienes quieren independizarse no son los ciudadanos más pobres (con menos ingresos), sino los

² Véase su entrevista en el diario *El Mundo* el 31 de octubre de 2017, *Podemos ha sido el palanganero del independentismo en Cataluña*.



más ricos. Con la independencia no parece buscarse, por lo tanto, un mayor y mejor reparto de la riqueza, sino simplemente separarse de quienes tienen menos.

El independentismo catalán, por supuesto, tampoco es integrador. Los apellidos más comunes en Cataluña son García, Martínez, López o Sánchez; de hecho, esos apellidos son, también, los más comunes en el resto de España. Algunos de estos apellidos son de origen castellano y otros de origen vasco, pero Cataluña sigue, en este sentido, el mismo patrón que el resto del país: los apellidos que más se repiten en la Comunidad Autónoma catalana son también los que más se repiten en el conjunto de España. En el caso de Cataluña, las personas que llevan estos apellidos son en un porcentaje considerable descendientes de emigrantes pobres de otras partes de España, llegados hace dos o tres generaciones y concentrados en las grandes ciudades y la zona metropolitana de Barcelona.

Sin embargo, un análisis de las listas electorales de los partidos independentistas para las elecciones al Parlamento de Cataluña del próximo 21 de diciembre (pero también de las listas electorales de elecciones anteriores) evidencia que esos apellidos están infrarrepresentados en la clase política catalana independentista. Por ejemplo, en la lista por Barcelona de *Junts per Catalunya*, encabezada por el ex Presidente Carles Puigdemont, únicamente hay una persona que se apellida García (de segundo apellido), en el puesto 68 de 85. En esa misma lista es preciso llegar al puesto 42 para encontrar un candidato cuyos apellidos aglutinen, como mínimo, a un millón de catalanes. Por el contrario, en partidos no independentistas esa cifra se alcanza mucho antes (en el puesto número 15 en el caso del *Partido Socialista de Cataluña* o en el número 7 en el caso



del partido *Ciudadanos*)³. En el caso de *Esquerra Republicana de Catalunya*, el otro gran partido independentista, las listas electorales para el 21 de diciembre no presentan ningún García ni ningún Martínez entre los primeros 40 candidatos.

2. El nacionalismo es la guerra contra Europa

El nacionalismo es contrario a cualquier proceso de integración. Por lo tanto, también se opone, por definición, a la Unión Europea en tanto que proceso político de integración. Y es lógico que sea así; al fin y al cabo, el nacionalismo se basa en la idea romántica de la singularidad e individualidad de la nación, en la existencia y exaltación de un pueblo distinto a los demás (e, implícitamente, mejor que ellos), de los que se distingue y separa como consecuencia de sus diferencias (la raza, la lengua, la cultura, la historia...), que se exageran tanto como es necesario.

Se trata de otro de los rasgos comunes a todos los movimientos anti-liberales, sean de izquierdas o de derechas, que se han desarrollado en Europa en la última década: primero, se ridiculiza a la Unión Europea y se ofrece una imagen deformada de ella, incluso afirmando rasgos excluyentes entre sí (oligárquica, burocrática, desreguladora, elitista, ineficiente, distante, mercantilista, antidemocrática, intervencionista, neolib-

³ Son numerosas las noticias que se han hecho eco de estudios en este sentido. Véanse, por ejemplo, las dos siguientes: *Los apellidos de las listas de Ciudadanos son los más representativos de Cataluña* (publicada en *El Mundo* día 27 de noviembre de 2017) y *Puigdemont evita los apellidos castellanos en su lista electoral* (publicada en *Abc* del día 2 de diciembre).



ral); después, se le atribuyen todos los problemas que sufren los Estados (crisis monetaria, crisis de desempleo, crisis de inmigración, crisis de valores, crisis cultural). Los partidos nacionalistas y populistas prometen poner fin a la voracidad y la tiranía de la Unión Europea y devolver el poder al pueblo (en realidad, a los pueblos)⁴.

Paradójicamente, el nacionalismo catalán se ha declarado desde la reinstauración de la democracia en España como genuinamente euro-peísta, pero ello se debe más a una peculiaridad propia de la política española del último medio siglo que a una característica intrínseca de ese nacionalismo. En efecto, la dictadura de Franco y el posterior aislamiento al que fue sometida por los países de Europa occidental (con la excepción de Portugal, también bajo una dictadura de derechas), pusieron fin a las estrechas relaciones que durante siglos tuvieron los reinos ibéricos con el resto de países europeos. La historia moderna de España está inseparablemente unida a la historia moderna de Inglaterra, Francia, Flandes, Italia o el Sacro Imperio Romano-Germánico. La guerra de sucesión al trono español entre 1700 y 1714, que dio lugar a la instauración de la dinastía Borbón y a la pérdida de los reinos de Sicilia y Nápoles, fue en realidad un enfrentamiento entre las principales potencias eu-

⁴ A pesar de sus diferencias en cuestiones sociales o económicas, hay coincidencias esenciales en su posición contraria a la Unión Europea en los discursos del *Front National* en Francia, el *United Kingdom Independence Party* en Reino Unido, el *Partij voor de Vrijheid* en Países Bajos, el *Partido Comunista de Grecia* y *Chrysí Avgí (Amanecer Dorado)* en Grecia, *Prawo i Sprawiedliwość (Ley y Justicia)* en Polonia, el *Vlaams Belang* en Bélgica, *Alternative für Deutschland* en Alemania, la *Lega Nord* y el *Movimento 5 Stelle* en Italia, el *Freiheitliche Partei Österreichs* en Austria, el *Partido Comunista Portugués* en Portugal, el *Vänsterpartiet* (Partido de la Izquierda) en Suecia, etc.



ropeas de la época (Francia, Inglaterra, Austria). La primera Constitución española, de 1812, se aprobó como reacción a la invasión napoleónica de todo el territorio nacional (salvo la ciudad de Cádiz, donde precisamente fue aprobada), etc.

La desconexión del resto de Europa durante el franquismo fue un doloroso trauma y una terrible humillación para España. No hay que olvidar que España es el único país de Europa occidental al que se rechazó su solicitud de entrada en las Comunidades Europeas por ser una dictadura⁵. Por eso, para nosotros, los españoles, democracia y participación en el proyecto de integración europea son sinónimos: ser aceptados como Estado miembro de pleno derecho en las Comunidades Europeas significaba para España ser reconocido como un verdadero Estado democrático y volver a ser parte de una comunidad histórica de Estados.

Esta situación explica la existencia de un consenso absoluto entre todas las fuerzas políticas españolas (incluyendo al *Partido Comunista de España*, algo insólito en el contexto de la Guerra Fría) desde la reinstauración de la democracia en 1976. Este consenso fue claramente favorable, primero, a la incorporación del país a las Comunidades Europeas y, después, a la creación y el fortalecimiento de la Unión Europea⁶. En conse-

⁵ El Gobierno español presidido por el General Franco solicitó el 9 de febrero de 1962 al Consejo de las Comunidades Europeas la adhesión de España como Estado miembro. Sin embargo, de acuerdo con las conclusiones del “informe Birkelbach”, la pertenencia a las Comunidades Europeas solo era posible para Estados democráticos, por lo que la solicitud fue rechazada. En su lugar, España fue “compensada” con la firma de un Acuerdo comercial preferencial (29 de junio de 1970).

⁶ Piénsese, por ejemplo, que la creación por el Tratado de Maastricht de la “ciudadanía europea”, hoy recogida en los artículos 20 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la



cuencia, el europeísmo devino un elemento transversal a todos los partidos políticos, sin que importara su ideología de derechas o izquierdas, nacionalista o no nacionalista. Y por ello, el europeísmo no ha sido cuestionado por ningún partido político español, pues todos ellos lo han considerado un elemento que aportaba modernidad y democracia a nuestro país.

Solo en tiempos recientes han comenzado a surgir posturas políticas contrarias a la Unión Europea, generalmente, aunque no siempre, vinculadas a partidos antisistema, radicales o a nacionalismos periféricos: la llamada “izquierda abertzale” en el País Vasco y las *Candidaturas de Unidad Popular - CUP* en Cataluña. Este último partido, anticapitalista, asambleario y considerado de “izquierda radical”, obtuvo 10 escaños en las últimas elecciones al Parlamento de Cataluña, imprescindibles para que los partidos independentistas pudieran alcanzar la mayoría absoluta (72) frente a la oposición no independentista (63).

La identificación casi perfecta en la mentalidad política española entre “integración europea” y “democracia” explica que el independentismo catalán haya afirmado tradicionalmente su carácter europeo (salvo en el caso de las CUP). Sin embargo, este sentimiento europeísta ha empezado a deteriorarse tras los acontecimientos de los dos últimos meses

Unión Europea, fue una propuesta presentada por el Gobierno español presidido por Felipe González (aunque inspirada en el “Proyecto Spinelli” de 1984). Asimismo, la ratificación del Tratado de Maastricht por parte del Reino de España exigió la previa reforma de la Constitución española. Dicha reforma fue aprobada por el Congreso de los Diputados con el voto favorable de todos sus miembros (ninguna abstención, ningún voto en contra), incluyendo los votos de los diputados comunistas y nacionalistas, y también por el Senado.



y el rechazo expreso de las Instituciones europeas a la declaración unilateral de independencia de Cataluña⁷.

De manera sorprendente, el independentismo catalán confiaba en la Unión Europea como una estructura que ayudaría a la causa nacionalista. No están claros los motivos que les llevaron a pensar así. La Unión Europea nunca ha tenido ninguna duda de que sus mayores enemigos son los movimientos nacionalistas. Asimismo, siempre ha sido clara en su posición respecto al separatismo (catalán o de cualquier otro tipo): desde una perspectiva política, un proceso de integración como es la Unión Europea es intrínsecamente contrario a procesos separatistas como el catalán; desde una perspectiva jurídica, cualquier nuevo Estado surgido como resultado de la secesión de una parte del territorio de un Estado miembro tendría la consideración de “tercer Estado” y se situaría automáticamente fuera de la Unión Europea.

A pesar de tales evidencias, para el independentismo catalán ha supuesto un verdadero shock el que la Unión Europea no solo no apoyara explícitamente

⁷ En un discurso en la Universidad de Luxemburgo el 13 de octubre de 2017, después del referéndum ilegal del 1 de octubre, el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, afirmó que si se permitía la secesión de Cataluña, otros territorios harían mismo y señaló que él no quería eso. Expresó su preocupación por las tendencias separatistas en Europa y animó al Presidente del Gobierno de España, Mariano Rajoy, a asegurar que la situación volvía a estar bajo control. El Presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani, afirmó el 19 de octubre de 2017, durante una reunión del Consejo Europeo, que nadie en Europa reconocería una Cataluña independiente. El 27 de octubre de 2017, tras la declaración unilateral de independencia proclamada por el Parlamento de Cataluña, el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, reaccionó negando toda relevancia para la Unión Europea y señalando que el único interlocutor válido para las Instituciones europeas seguía siendo el Gobierno de España.



tamente su propuesta secesionista, sino que se opusiera a este proyecto político. La reacción, por supuesto, no ha sido revisar sus planteamientos ideológicos (el proyecto de construcción nacional está por encima de todo), sino atacar a la Unión Europea con los mismos argumentos que tradicionalmente utilizan el resto de partidos nacionalistas europeos (y las CUP) y amenazar con un referéndum para que Cataluña abandone la Unión Europea⁸. Todo hace pensar que las posiciones antieuropeas tendrán cada vez más presencia en el ideario del nacionalismo catalán, más allá del desenlace judicial de la huida de Puigdemont a Bélgica y de los resultados de las próximas elecciones autonómicas del 21 de diciembre.

3. El nacionalismo es la guerra contra la democracia

El nacionalismo es un enemigo jurado de la democracia. La exaltación identitaria de la nación, del pueblo, entendida como un ente independiente y vivo, lleva inexorablemente a situar lo colectivo (los derechos de un pueblo) sobre lo individual (los derechos de los ciudadanos). A situar la soberanía nacional sobre la soberanía popular. A considerar que

⁸ El 27 de noviembre, el ex Presidente de la Generalidad de Cataluña, Carles Puigdemont, huido de la justicia en Bruselas, afirmó en una entrevista a una televisión de Israel que la Unión Europea es un «club de países decadentes, obsoletos, en el que mandan unos pocos, además muy ligados a intereses económicos cada vez más discutibles» y consideró que los catalanes «deberían decidir si quieren pertenecer a esta Unión Europea» y «en qué condiciones».



los ciudadanos son contingentes y que solo la nación es necesaria. A afirmar que la nación está por encima de todo y que lo justifica todo.

Sin embargo, el nacionalismo catalán ha hecho girar su discurso en torno a la idea central de democracia. Afirma que es un movimiento democrático y defensor de la democracia, al mismo tiempo que acusa a España de ser un Estado no democrático y dictatorial. ¿Cómo se explica esta aparente contradicción?

Para empezar, hay que advertir que no es una contradicción exclusiva del independentismo catalán. Por el contrario, es otra de las características comunes a todos los movimientos nacionalistas y populistas con los que entronca. Todos, sin excepción, se autoproclaman los campeones de la democracia⁹, de la “verdadera democracia”. En realidad, para todos ellos la democracia no es un fin, sino un medio.

En el caso del independentismo catalán, la apropiación de la democracia se ha producido mediante la identificación plena y absoluta entre “democracia” y “votación”: “el pueblo catalán tiene derecho a decidir su futuro” o “poner urnas y votar nunca puede ser delito” han sido consi-

⁹ Marine Le Pen afirmó durante las presidenciales francesas que el proyecto del *Front National* era «le projet qui rend le pouvoir au peuple, et qui est le plus démocratique qui soit puisqu’il est fondé sur le retour de la souveraineté nationale. [...]Le projet le plus démocratique qui soit, c’est le mien. Nous sommes en quelque sorte dans cette présidentielle les champions de la démocratie» (declaraciones de 8 de marzo de 2017 en el programa *Petits-déjeuner de la présidentielle* en RTL). Significativamente, el grupo político creado en el Parlamento Europeo tras las elecciones de 2009 para agrupar fundamentalmente al *United Kingdom Independence Party* (UKIP) y la *Lega Nord* recibió el nombre de Europa de la Libertad y la Democracia (*Europa della Libertà e della Democrazia*). Tras las elecciones de 2014, cambió su nombre por el de Europa de la Libertad y la Democracia Directa (*Europa della Libertà e della Democrazia Diretta*).



gnas y proclamas constantes entre los partidarios del independentismo. En su identificación absoluta entre democracia y votación, el resultado natural fue que el Estado español, al prohibir el “referéndum de autodeterminación de Cataluña”, se habría comportado de modo manifiestamente antidemocrático, al impedir la expresión de la voluntad del pueblo (catalán) a través de las urnas.

Evidentemente, identificar “democracia” y “votación” implica ignorar la importancia radical de los *procesos* de participación y debate como elemento consustancial e irrenunciable de la democracia. Evidentemente, la democracia no consiste solo y únicamente en tomar decisiones (votar) sino en adoptarlas mediante mecanismos y procedimientos que permitan su adopción con las oportunas garantías de respeto a los derechos de las minorías y los debidos contrapesos (de unos poderes respecto de otros y de unas instituciones frente a otras). Evidentemente, la democracia necesita de medios de comunicación libres y sin injerencias de los poderes políticos para formar la opinión pública, especialmente en tiempos de *fake news* y postverdades¹⁰. Evidentemente, el lector italiano

¹⁰ Existen acusaciones cruzadas de manipulación entre los medios de comunicación favorables a la independencia de Cataluña y los medios de comunicación contrarios a dicha independencia. Las sospechas de falta de imparcialidad recaen, especialmente, sobre los medios de comunicación públicos, tanto regionales (controlados por la Generalitat de Cataluña y acusados de ser favorables a los partidos independentistas), como nacionales (controlados por el Estado y acusados de ser contrarios a la independencia).

Las acusaciones de falta de imparcialidad también se dirigen contra los medios de comunicación privados, pero aquí la situación es algo diferente: la Generalidad de Cataluña financia mediante subvenciones a los medios de comunicación escritos (en papel y digitales) que tienen ediciones en catalán, mientras que el Estado no concede subvenciones de ningún tipo a la prensa escrita (salvo a las revistas culturales). La justificación de



(como también el español) sabe bien que se puede votar y no vivir en un régimen precisamente democrático¹¹.

Esto explica que el nacionalismo catalán no haya dudado en rechazar sistemáticamente los instrumentos democráticos existentes en el ordenamiento jurídico español para dar cauce a sus demandas políticas. En enero de 2017, el ex presidente de la Generalidad de Cataluña, Carles Puigdemont, se negó a acudir a la Conferencia de Presidentes Autonómicos para debatir sobre financiación autonómica. Tampoco quiso acudir, en marzo, a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, a la que fue invitado para explicar, debatir (y, precisamente, también votar) su propuesta de referéndum ante el resto de grupos parlamentarios y Presidentes Autonómicos. Ni tan siquiera acudió el 26 de octubre al Senado a defender oralmente las alegaciones presentadas por la Generalidad ante la posible aplicación del artículo 155 de la Constitución española, entonces en plena tramitación, y que acabó con el

las subvenciones concedidas por la Generalidad de Cataluña es absolutamente legítima y legal: promover el uso del idioma catalán. No obstante, existe una marcada tendencia (no absoluta) a que la prensa escrita en catalán (en papel y digital) perceptora de ayudas públicas sea defensora de los partidos independentistas que conceden esas ayudas desde el gobierno de la Generalidad. Debe destacarse que el periódico de ámbito nacional *El País*, el de mayor difusión en toda España, y claramente contrario al independentismo en Cataluña, cuenta desde 2014 con una edición digital en catalán, pero no recibe financiación pública por ello.

¹¹ Las elecciones políticas italianas celebradas bajo forma plebiscitaria en 1924 y 1939 para nombrar a los miembros de la *Camera dei Deputati* y los referendos nacionales de 1947 y 1966 celebrados en España para aprobar dos de las Leyes Fundamentales del Reino son un triste recordatorio para nuestros países de que las votaciones no solo no se identifican con la democracia, sino que incluso pueden ser su más siniestra negación.



cese de todo el Gobierno catalán y del propio Puigdemont. Los debates y los foros de discusión política son inherentes a cualquier sistema democrático, son el modo normal de civilizar los enfrentamientos y de resolver los conflictos. La no participación en tales procedimientos políticos es reflejo de una actitud profundamente antidemocrática, solo disimulada con la exaltación del hecho de votar.

Es ese mismo nacionalismo el que tampoco ha dudado en vulnerar los cauces y los procedimientos democráticos aprobados por las propias instituciones de autogobierno de Cataluña. A principios de septiembre de 2017, los grupos parlamentarios independentistas del Parlamento de Cataluña promovieron una reforma del Reglamento de dicha cámara con el único objeto de aprobar leyes mediante un trámite de lectura única. Este “procedimiento exprés” permitía que las proposiciones de ley no tuvieran que pasar previamente por una comisión parlamentaria y restringía, al mismo tiempo, la presentación de enmiendas por parte de los grupos parlamentarios de la oposición¹². Y fue este el procedimiento por el que -en medio de un espectáculo parlamentario bochornoso y lamentable- se aprobaron, los días 6 y 7 de septiembre, la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación y la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la Re-

¹² La eliminación de la posibilidad de presentar enmiendas es el elemento clave de dicha reforma y el que determina su inconstitucionalidad, como ha declarado el Tribunal Constitucional en una reciente sentencia de 29 de noviembre de 2017. Es perfectamente posible establecer un trámite de lectura única para la aprobación de leyes (así existe ya, de hecho, en otras Comunidades Autónomas) pero no combinar esta tramitación “exprés” con una eliminación de los derechos políticos de los grupos de la oposición, incluyendo el derecho a presentar enmiendas.



pública, conocidas también con el nombre de “leyes de desconexión” (de España, se entiende). Dichas leyes se aprobaron, además, con el informe jurídico en contra de los propios Letrados del Parlamento de Cataluña y del Consejo de Garantías Estatutarias¹³.

Es ese mismo nacionalismo el que tampoco ha dudado en incumplir incluso esas mismas Leyes cuando ha sido necesario para alcanzar sus objetivos políticos: el mismo día del referéndum ilegal del 1 de octubre, el Gobierno catalán dio instrucciones que vulneraban directamente lo regulado en la Ley 19/2017 del Referéndum de Autodeterminación: se modificó el censo, el modo y el lugar de votación, así como el órgano encargado de velar por la pretendida imparcialidad del proceso. Todo ello justificado, siempre, al amparo de la equivalencia absoluta entre votación y democracia, que permite prescindir de procedimientos y del respeto a las normas en aras de un bien superior: la afirmación de la nación.

4. El nacionalismo es la guerra contra la diversidad

El independentismo catalán, como todo nacionalismo, se basa en su identificación con un pueblo único (*un sol poble*). Una sociedad homogénea, cohesionada y galvanizada en torno a un objetivo común: la con-

¹³ El Consejo de Garantías Estatutarias es una institución propia de la Generalidad de Cataluña que vela por la adecuación al Estatuto de Autonomía y a la Constitución Española de los proyectos de leyes y normas con rango de ley que pretenda aprobar la Generalidad.



strucción de un Estado propio (la República catalana) a través de la secesión de España. Ese “único pueblo” catalán, unido y cohesionado, se caracterizaría por tener una voluntad única, una identidad única y unos sentimientos únicos. Y estaría en permanente conflicto con España. Primero, el nacionalismo catalán denunció que *España no nos comprende* (a ningún catalán); luego se pasó al *España nos roba* (a todos los catalanes) y, en los últimos tiempos, al *España nos oprime y nos agrede* (nuevamente, a todos los catalanes, sin excepción).

Con el triunfo de este mito se ha logrado otro importante éxito independentista: generar la convicción de que existe un enfrentamiento entre dos entes distintos, absolutamente heterogéneos *entre sí* pero perfectamente homogéneos *dentro de sí*. De este modo, habría un enfrentamiento *entre* Cataluña (toda Cataluña) y España (toda España), pero no habría ningún conflicto *dentro* de Cataluña, porque el pueblo catalán es único y homogéneo (*un sol poble*) y desea, unánimemente y sin fisuras, la separación de España y la creación de un Estado propio. Del mismo modo, también se niega toda diversidad *dentro* de España: todos los españoles, unánimemente y sin fisuras, estarían enfrentados a Cataluña.

Este mito ha tenido cierto éxito en Cataluña y en el resto de España, pero su principal triunfo ha tenido lugar en la prensa internacional. Los medios de comunicación internacionales han intentado explicar los hechos ocurridos en Cataluña, precisamente, como un conflicto entre (toda) Cataluña y (toda) España. Y es comprensible que hayan actuado así, porque ese es el mensaje inequívoco que el Gobierno de la Generalidad de Cataluña ha transmitido a los medios de comunicación.

Los datos, sin embargo, ponen de relieve una realidad muy diferente: en Cataluña no existe una sociedad cohesionada en torno a la idea de la



nación catalana, ni una mayoría social favorable a la independencia y la creación de la República catalana a través de la secesión de España. Por el contrario, la sociedad catalana, igual que cualquier otra sociedad occidental, es una sociedad plural, compleja y diversa.

En efecto, en las últimas elecciones al Parlamento de Cataluña, las de 2015, cuyos resultados permitieron la formación del Gobierno de Carles Puigdemont, los partidos independentistas obtuvieron una mayoría absoluta de escaños (72 escaños sobre un total de 135, incluyendo los 10 diputados de las CUP) pero no obtuvieron una mayoría de votos (1.966.508 votos sobre 4.114.244 votos válidos totales, lo que supone el 47,8% de los votos emitidos)¹⁴. Los partidos contrarios a la independencia solo obtuvieron 63 escaños, pero sin embargo consiguieron la mayoría de los votos (1.976.453 votos, lo que supone el 48,05% de los votos emitidos)¹⁵.

¿Cómo pudieron obtener los partidos independentistas la mayoría de los escaños a pesar de que no obtuvieron la mayoría de los votos? El motivo se encuentra en que el régimen electoral aplicable en Cataluña genera la sobrerrepresentación de las provincias más rurales y menos pobladas (Girona, Lleida, Tarragona) y la infrarrepresentación de la provincia más urbana y más poblada (Barcelona). Los partidos independentistas tienen mayor presencia en las provincias rurales (exactamente igual que

¹⁴ Los datos son aún peores si el porcentaje de apoyo al independentismo se calcula sobre todo el censo y no solo sobre los votos válidamente emitidos: la participación electoral fue del 77,44%, por lo que los votos independentistas solo representaron, aproximadamente, el 36% del censo total.

¹⁵ Los resultados oficiales pueden consultarse en: http://www.gencat.cat/governacio/resultatsparlament2015/resu/09AU/DAU09999CM_L1.htm.



los partidos nacionalistas del resto de Europa), lo que les beneficia en el reparto de escaños.

Estos datos no reflejan la existencia de ese *sol poble català* unido del que hablan los independentistas, enfrentado a España y clamando por su separación. Lo que en realidad refleja, tristemente, es una sociedad dividida, fracturada hasta límites que ninguno de nosotros hubiera imaginado hace no mucho tiempo. Y dividida, además, de acuerdo con un patrón que, sin ser único, también aparece en los países de nuestro entorno y que también fue decisivo en el referéndum británico sobre el *Brexit* y en las últimas elecciones a la presidencia de los Estados Unidos. Una sociedad que en los últimos años se ha polarizado y partido en dos, y que previsiblemente va a continuar dividida, si atendemos a las previsiones de las encuestas electorales para el próximo 21 de diciembre.

La conclusión, por lo tanto, es clara. El principal enfrentamiento que genera el nacionalismo catalán no es *entre* Cataluña y España, sino *dentro* de Cataluña. El conflicto es, sobre todo, un enfrentamiento entre ciudadanos catalanes, una profunda fractura social en una sociedad diversa (en orígenes, idiomas, procedencias) y, en estos momentos, políticamente polarizada. Una sociedad que va a necesitar tiempo para reconciliarse y recuperar la convivencia social.

5. El nacionalismo es la guerra contra la verdad

En última instancia, cualquier nacionalismo es siempre y sobre todo una guerra contra la verdad, a la que deliberadamente oculta, simplifica o tergiversa según convenga. Siempre con el objetivo de exaltar las vir-



tudes de la nación y denigrar al diferente, al contrario, al que convierte en adversario y enemigo.

El independentismo catalán no es una excepción y también libra, por lo tanto, una guerra contra la verdad. Sobre todo, contra dos verdades que, a pesar de ser evidentes, necesitan ser reiteradas. La primera: España es una democracia avanzada (aunque imperfecta, como todas¹⁶) en la que impera el Estado de Derecho, y no un Estado centralista, opresor y vulnerador de derechos fundamentales. La segunda, en España no hay en la actualidad un problema de nacionalismo español, del que el nacionalismo catalán no tendría más remedio que defenderse, sino exclusivamente un problema de nacionalismos periféricos, entre ellos el catalán. Veámoslo.

5.1. España es un Estado de Derecho sólido y con una profunda descentralización política

Uno de los grandes éxitos del nacionalismo catalán ha sido el de lograr reducir las opciones políticas (y morales) a dos, enfrentadas y opuestas. Por un lado, el bloque “españolista”: el del centralismo, la represión, la dictadura, el franquismo y la derecha política. Ese bloque se identifica, vaga y generalizadamente, con España (única y monolítica), que a su vez se identifica, más o menos explícitamente, con un país habi-

¹⁶ Tomamos prestadas aquí las palabras de Argelia Queralt, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, que dan título a su artículo *Imperfecto, como todos* (por referencia al Estado de Derecho español), publicado en el diario *El Periódico de Cataluña* el 3 de noviembre de 2017.



tado por invasores, autoritarios, violentos, incultos, atrasados, franquistas o, en el menos malo de los casos, con un pintoresco pueblo del Sur de Europa, poco trabajador (vago), pobre y poco avanzado en términos generales.

Por otro lado, el bloque “catalanista”, “nacionalista” o recientemente “independentista”, que se identificaría con la democracia, el autogobierno (sobre la base de que la descentralización de competencias es buena por naturaleza), la justicia social, la modernidad, y, en términos generales, el progresismo político. Y a todo ello se le denomina, vaga y generalizadamente, Cataluña, un lugar (una sola nación, un solo pueblo, único y monolítico) habitado por catalanes, gente moderna, cosmopolita, europea, abierta, dialogante, demócrata, sensible y, en general, civilizada. Un pueblo del Norte de Europa, civilizado y germánico¹⁷.

En dicha simplificación radica uno de los grandes logros del nacionalismo catalán: todo lo que no sea nacionalismo (catalán) es fascismo (español). Esta idea general ha tenido su reflejo concreto en los acontecimientos de los tres últimos meses en Cataluña. En efecto, como consecuencia de lo sucedido el día del referéndum ilegal del 1 de octubre, así como de ciertas actuaciones policiales (registros en empresas y depen-

¹⁷ Son conocidas las afirmaciones realizadas en un libro de entrevistas por el que fuera Presidente de la Generalidad de Cataluña hasta 2015, Artur Mas, según el cual «Si analizamos a los pueblos del Sur de Europa, no hay pueblo de mentalidad más centroeuropea que el catalán, [...] porque es un pueblo que ha hecho bandera de la cultura del trabajo, del esfuerzo y de la austeridad personal. Esto no lo encontraréis en ningún otro pueblo del Sur. [...] Si un alemán mira al Sur de Europa, lo que más se parece a Alemania del Sur de Europa es Cataluña». Krystyna Schreiber, *Què en penses, Europa? Els experts europeus parlen sobre la independència de Catalunya*, Angle, Barcelona, 2015.



dencias públicas, previa orden judicial) y judiciales (medida cautelar de prisión incondicional para algunos miembros del Govern, orden de detención internacional para otros) se ha puesto en duda desde distintos sectores (independentistas, pero no solo) que España sea un Estado democrático y de Derecho. Se ha afirmado que el Estado de Derecho español es equivalente al de Turquía. Se ha sostenido que Bélgica, país en el que se encuentran el ex Presidente PUIGDEMONT y varios de los miembros de su Gobierno cesado huyendo de la justicia, tiene un sistema judicial mucho más independiente y garantista. Vale la pena detenerse sobre ello y analizar cuánto de verdad pueda haber en tales afirmaciones.

Un buen indicador sobre el respeto al Estado de Derecho nos lo ofrecen los datos que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Como ha puesto de relieve certeramente la profesora Argelia Queralt, “España no representa un problema para el Tribunal Europeo de Derechos humanos”¹⁸. Los datos ofrecidos a partir de los informes y estadísticas publicados por el propio Tribunal son claros. Desde 1979 España ha sido condenada en 98 ocasiones de las 151 sentencias emitidas en relación con nuestro país, frente a las 722 de Francia (de un total de 985 sentencias, desde 1974) o las 828 de Grecia (de un total de 926, también desde 1974). Países como Alemania, Italia o Reino Unido, miembros del Convenio desde los años cincuenta, acumulan, respectivamente 186 condenas (de 305 sentencias), 1791 (de

¹⁸ Argelia Queralt Jiménez, *President, España aprueba los estándares europeos en derechos humanos*, publicado en *Agenda Pública* el 7 noviembre de 2017.



un total de 2351) y 312 (sobre 540). En el caso de Bélgica, los datos arrojan un total de 164 condenas sobre 229 desde 1955.

La conclusión, pues, es clara: más allá de coyunturales vulneraciones de derechos (que sin duda existen y así han sido constatadas por el TEDH, sobre todo en materia de segunda instancia judicial), no cabe hablar, en España, de problemas (estructurales) en materia de derechos fundamentales. Las comparaciones con Turquía por parte de quienes ponen en duda el respeto al Estado de Derecho del Estado español, tampoco resisten el análisis de los fríos datos: desde 1954 se han dictado por el TEDH 3270 sentencias en las que Turquía ha sido parte, habiendo resultado condenada un total de 1889 ocasiones.

Un segundo elemento para determinar la situación de la democracia española y de su Estado de Derecho nos lo proporcionan los diversos índices o rankings de democratización que elaboran los más variados organismos internacionales. La aguda exposición de Pau MARÍ-KLOSE no deja tampoco lugar a dudas¹⁹: España se sitúa, en todos ellos, en posiciones de cabecera; por cierto, muchas veces mejor situada que Bélgica. En el informe *Freedom in the World* (*Freedom House*) España aparece en el tramo de países más democráticos, con 94 puntos sobre 100, seis puntos por debajo de los países nórdicos (los más democráticos) y uno por debajo de Bélgica, pero por encima en varios puntos de países como Francia, Italia o Grecia, y lejos de países como Polonia, Hungría o

¹⁹ Pau Marí-Klose, *La democracia española en perspectiva comparada*, publicado en *Agenda Pública* el 5 de noviembre de 2017.



Turquía. Tampoco sale España mal parada del *Democracy Index* (revista *Economist*), quien la sitúa como “full democracy” y un total de 8.3 puntos en 2016, por delante nuevamente de todos los países antes mencionados, ahora sí incluyendo a Bélgica, que obtiene un 7.77. En fin, también los *World Governance Indicators* del Banco Mundial arrojan resultados positivos para el Estado español, situándolo en el quintil más alto, o en el cuarto, en todos los indicadores, en línea prácticamente con la media de los países ricos de la OCDE.

En tercer lugar, parece adecuado preguntarse, también, por el mayor o menor nivel de descentralización existente actualmente en España, sobre todo para tratar de discernir si pueden ser ciertas las acusaciones de los partidos independentistas, de que España es un Estado centralista, autoritario y “gobernado desde Madrid” que niega el autogobierno en Cataluña.

Determinar el mayor o menor nivel de descentralización o de autogobierno de un ente subestatal no es tarea fácil. En relación con el caso español, sí parece existir un consenso claro sobre el hecho de que España es un Estado mucho más descentralizado que Francia, y también bastante más descentralizado que Italia. Más difícil, y discutida, es la comparación con los *Länder* alemanes. Pero el simple hecho de considerar como término válido de comparación a un Estado federal, cuando España no lo es, permite afirmar, al menos, que el nivel de descentralización de España es muy elevado.

Otro indicio del alto nivel de descentralización puede extraerse a partir del número de empleados públicos que tiene en España cada Administración o instancia territorial: el número de empleados públicos de cada Administración depende de la cantidad de servicios prestados



por esa Administración. A su vez, la prestación de servicios por cada Administración depende, en buena medida, de las competencias que le hayan sido atribuidas. En consecuencia, puede afirmarse que cuanto mayor sea el número de empleados públicos de una Administración, mayores indicios habrá de que el nivel competencial de esa Administración es elevado. Pues bien, en el Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas del mes de julio de 2016 se ofrecían los siguientes datos²⁰: la Administración General del Estado contaba con 524.908 empleados públicos, quienes representaban el 20,80% del total de empleados públicos de España; las Comunidades Autónomas, por su parte, contaban con 1.298.132 de efectivos, lo que suponía más de la mitad del total de empleados públicos de las Administraciones españolas, concretamente el 51,44%. Finalmente, en las entidades locales ejercían sus funciones 547.825 empleados públicos (un 21,71%) y en las Universidades, 152.548, que suponían el 6,05% restante.

En el concreto caso de Cataluña, los números anteriores se traducían en 25.812 empleados públicos de la Administración estatal, 166.088 de la Generalitat de Cataluña, 83.168 empleados públicos locales y 26.260 empleados públicos en las Universidades. En atención a estos datos, la ratio entre empleados públicos autonómicos y estatales en Cataluña era de 6,43. Es decir, por cada 6,43 empleados públicos autonómicos había 1 empleado público estatal. Se trata de la ratio más elevada de todas las

²⁰http://www.sefp.minhAFP.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro_de_publicacion_es_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BEPSAP_2016_julio_CORREGIDO.PDF.PDF



Comunidades Autónomas, seguida del País Vasco (6,02), Navarra (5,51) y Cantabria (4,29). De las demás Comunidades Autónomas, ninguna alcanza el 4.

España es, en definitiva, una democracia avanzada en la que impera el Estado de Derecho, y que está, además, fuertemente descentralizado. Sostener y creer lo contrario a la luz de los datos analizados solo puede ser resultado de un ejercicio impecable de *wishful thinking* o de una deliberada manipulación de la realidad.

5.2. El nacionalismo español resulta irrelevante en el espacio político

En segundo lugar, y finalmente, procede preguntarse si, como se afirma desde filas independentistas, es verdad que España tiene un problema de nacionalismo español. Lo cierto es que uno podría pensar, con cierta lógica, que como consecuencia de los acontecimientos históricos del siglo XX, algunos Estados quedaron a salvo de ese “virus nacionalista”, del que hace poco hablaba Slavenka Drakulic al referirse a la situación catalana desde su experiencia balcánica²¹. Ello es, en buena medida, cierto.

El fascismo italiano o el nazismo alemán vacunaron a varias generaciones de italianos y alemanes frente a los movimientos nacionalistas. Eso explica que, durante años, solo hayan sido capaces de reivindicarlos

²¹ Entrevista con Slavenka Drakulic, *La gran cronista de los Balcanes: el virus del nacionalismo ha despertado en España*, publicada en el diario *El Confidencial* el 8 de octubre de 2017.



grupúsculos nostálgicos, marginales, mayoritariamente extraparlamentarios y percibidos con profunda desconfianza por el resto de la población. Solo recientemente parece estar cambiando la situación en Alemania.

En España, la guerra civil y los 40 años de dictadura franquista han constituido una vacuna aún más eficaz contra el nacionalismo español. España no tiene, hoy, un problema con el nacionalismo español, y es preciso afirmarlo con claridad y rotundidad, porque uno de los éxitos de los nacionalismos periféricos (fundamentalmente, vasco y catalán) ha sido el haber generalizado, precisamente, la opinión contraria.

Por un lado, en la arena política ni siquiera han sobrevivido esos grupúsculos nostálgicos, marginales y extraparlamentarios que, hasta hace poco, existían en Italia o Alemania.

Por otro lado, los sentimientos y los símbolos “patrióticos” españoles quedaron además estigmatizados y marginados tras su utilización por parte de la dictadura franquista. Una de las manifestaciones más pintorescas de esta reacción se ha producido en relación con la bandera de España. Desde el fin de la dictadura, el ciudadano español medio no se ha atrevido a exhibir la bandera nacional constitucional por miedo a ser inmediata y automáticamente catalogado como “facha” (fascista), algo con lo que nadie está dispuesto a dejarse identificar. Para nosotros, las generaciones de españoles nacidos desde finales de la década de 1970 y criados en Democracia, ha sido siempre motivo de sorpresa y estupor el que americanos, franceses, italianos, británicos, suizos..., exhiban sus banderas nacionales y canten sus himnos sin pudor y con orgullo, sin que ello lleve aparejado connotaciones políticas específicas.



En España no ha habido exhibición (menos aún exaltación) de símbolos patrióticos españoles por parte de los ciudadanos y, al menos desde 1978, es inconcebible una canción equivalente a *L'italiano* de Toto Cutugno, en la que se canta el orgullo y las bondades de ser italiano y se disculpan con gracia sus vicios y defectos. Solo en los últimos tiempos, y como consecuencia de los hechos ocurridos en Cataluña durante los meses de septiembre y octubre, los españoles han perdido la vergüenza a exhibir la bandera nacional constitucional, que ha empezado a colgar de ventanas y balcones como forma de reclamar respeto a la Constitución y el Estado de Derecho. Antes, solo las victorias de la selección española de fútbol en 2008, 2010 y 2012 lograron, aunque en mucha menor medida, un efecto similar.

Por el contrario, nunca ha estado mal vista la exhibición y el uso, por parte de los ciudadanos y sus asociaciones, de las banderas oficiales de las Comunidades Autónomas (señaladamente, la *ikurriña* vasca o la *senyera* catalana) o, incluso, de banderas no oficiales, como la *estelada*, esto es, la bandera independentista catalana. En Cataluña es habitual llevar banderas catalanas o independentistas en concentraciones y manifestaciones de cualquier tipo (deportivas, políticas, estudiantiles, sindicales, laborales). No ocurre lo mismo en el resto de España.

Una situación similar se ha producido con los himnos. El himno de España, la *Marcha real*, se ha pitado en estadios y partidos de fútbol, mientras *Els segadors*, el himno catalán, se escucha con exaltación y solemnidad patriótica. Tras la aprobación de las leyes inconstitucionales de “desconexión” en el Parlamento de Cataluña el 6 y 7 de septiembre de 2017, los parlamentarios independentistas que la apoyaban cantaron *Els segadors* desde sus escaños. Por supuesto, jamás se ha entonado (no



tiene letra) la *Marcha real* en el Congreso de los Diputados o el Senado tras la aprobación de ninguna ley. Ni siquiera cuando se aprobó la Constitución. La mera idea resultaría ridícula y sospechosa. Esta situación, además, no es nueva. En la ceremonia de inauguración de las Olimpiadas de Barcelona en 1992 sonaron tanto la *Marcha real* como *Els segadors*: la primera fue objeto de una gran pitada; la segunda, se cantó con solemnidad y respeto.

Debe aclararse que la desconfianza hacia los símbolos patrióticos españoles está presente en toda España, no solo en Cataluña. Sin embargo, en esta Comunidad Autónoma existe una exaltación de símbolos identitarios propios que no se da en otras regiones de España.

En España, por tanto, es cierto que existe el virus nacionalista; este, sin embargo, no es del tipo “españolista”. El virus nacionalista en España es el de los nacionalismos periféricos. Contra ellos no ha habido vacuna, no fueron marginados ni estigmatizados -como sí lo fue el nacionalismo español- con el fin de la dictadura y la aprobación de la Constitución de 1978. Al contrario: fueron promovidos por considerarlos elementos positivos para la joven Democracia española. No hubo vacuna contra los nacionalismos periféricos, porque nunca se les consideró una enfermedad: eran vitaminas para hacer mejor y más fuerte a nuestra Democracia (ahí está la falacia de identificar “más autogobierno” con “más democracia”). Pero el nacionalismo no es un aliado de la democracia, ni de la diversidad, ni de la solidaridad social. El nacionalismo es la guerra. Está en su naturaleza. España ha sido capaz de desterrar el nacionalismo español, pero no los nacionalismos periféricos. Y estos nacionalismos periféricos han sido quienes nos han conducido a los peores momentos de la Democracia española desde 1978. Era inevitable.





La sicurezza urbana nel c.d. “decreto Minniti” *

di Francesco Morganti **

Il 18 aprile 2017 è stata definitivamente approvata dal Senato (con un voto di fiducia) la legge di conversione, con modifiche¹, del decreto-legge² n. 14 del 20 febbraio 2017, proposto dal Ministro dell’Interno di concerto con i Ministri della giustizia e per gli affari regionali e recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle Città. Si tratta di un atto normativo adottato, come si legge nella premessa, per rispondere alla «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre strumenti volti a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori e di promuovere interventi volti al mantenimento del decoro urbano». Le disposizioni del decreto in oggetto, così come convertito con modificazioni dalla leg-

* Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).

** Cultore della materia in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”.

¹ Legge 18 aprile 2017, n.48.

² Il legislatore italiano, sul tema della sicurezza, ha adottato un approccio emergenziale. Il legislatore statale ha infatti più volte fatto ricorso alla decretazione d’urgenza per affrontare i delicati problemi della sicurezza delle città.



ge 18 aprile 2017, n. 48, aprono una nuova era per la sicurezza urbana (Bedessi, Napolitano e al. 2017, 7).

Il precedente intervento normativo del 2008 (d.l. 23 maggio 2008, n. 92), oltre ad un copioso contenzioso giurisprudenziale e a plurime pronunce della Corte Costituzionale, aveva determinato un proliferare di provvedimenti sindacali dai contenuti variegati, in una lotta mirata più a fronteggiare la percezione che a perseguire fattori di oggettiva insicurezza (Manziona 2017, 1).

Il decreto legge 20 febbraio 2017, invece, apre un nuovo capitolo della collaborazione fra Stato ed enti territoriali con riferimento alla “sicurezza urbana”. Il d.l. n. 14/2017 va peraltro visto nell’ottica di un’operazione ben più ampia della quale fa parte anche il coevo d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, “*Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale*”, così come convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, nonché la legge 7 aprile 2017, n. 47, “*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*”. Risulta evidente come si sia voluto mettere in campo un’azione che vuole influire sulla sicurezza, lavorando anche sulle problematiche che possono metterla a rischio (Bedessi, Napolitano e al. 2017, 19).

Il passaggio parlamentare intervenuto tra il decreto legge n. 14/2017 e la legge di conversione n. 48 del 18 aprile 2017 ha introdotto alcune rilevanti modifiche, principalmente volte a connettere la novella legislativa a provvedimenti adottati o in discussione da anni³, ma ad un attento

³ Ci si riferisce in particolare alla proposta Saia-Barbolini in materie di politiche integrate per la sicurezza e la polizia locale, depositata nella scorsa legislatura, che è rimasta



esame non ha alterato significativamente l'impianto fondamentale del provvedimento, che rimane in stretta continuità con quegli interventi legislativi che, nonostante il diverso segno politico dei governi in carica, hanno interessato il campo della sicurezza urbana in modo tendenzialmente omogeneo a partire dalla fine degli anni Novanta e, in particolare, nell'ultimo decennio (cfr. Ruga Riva, Cornelli e al. 2017, 11).

D'altronde la connessione tra lo stato della sicurezza e il benessere economico del Paese si evidenzia particolarmente nei momenti congiunturali di crisi, economica e non solo, come appare particolarmente evidente nel momento attuale. Negli ultimi tempi, invero, sono andati sempre più intensificandosi, specie nelle realtà metropolitane, fenomeni caratterizzati dal persistente afflusso in determinati luoghi di un notevole numero di persone che, anche in relazione a condizioni di disagio sociale, finiscono per far insorgere, indipendentemente dalla loro "pericolosità", non importa se reale o percepita solo a livello "soggettivo", situazioni che vengono a ripercuotersi negativamente sulla vivibilità e sul decoro delle città.

Per tale motivo si prevedono interventi normativi che mirano ad assicurare la prevenzione della criminalità, nonché di fenomeni antisociali e di inciviltà, per favorire il rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, anche al fine di riqualificare e recuperare le aree ed i siti a rischio di degrado nell'ottica di un'azione che va necessariamente ad integrarsi e a completare quella messa in campo dagli enti locali.

per anni al centro del dibattito politico in tema di riforma dell'ordinamento della polizia locale.



Le richieste di una maggiore sicurezza sono ormai divenute una costante in Italia da alcuni decenni. La conseguenza è stata che pressoché ogni governo succedutosi è intervenuto con decretazione d'urgenza sul tema, spesso anche più di una volta e, sovente, con cadenza annuale. Il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza può essere visto come sinonimo della mancanza di una progettualità politica di contrasto ai fenomeni criminali. Inoltre, l'intervento d'urgenza è stato spesso immediata e diretta conseguenza di specifici episodi di cronaca, particolarmente accentuati dai *media* (Di Carlo 2017, 18).

Ciò posto, il decreto Minniti pare muoversi in modo parzialmente differente. Con il d.l. n. 14/2017, infatti, il legislatore riaffronta il tema sicurezza con un'operazione molto diversa sotto vari profili. Mentre il d.l. n. 92/2008 agiva su uno spettro normativo molto ampio⁴, questa volta il d.l. n. 14/2017, nella versione convertita in legge, si concentra specificatamente sul tema "sicurezza urbana" e su quello collaterale della "sicurezza integrata", apportando modifiche al T.U.E.L., al TULPS e anche al codice penale, con misure che sono però di contesto e di assistenza rispetto al tema principale sul quale il legislatore rimane comunque strettamente concentrato.

Due sono i capi in cui si articola il decreto legge: l'uno dedicato alla collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana, l'altro alla tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano. Cambiano anche i soggetti chiamati a dare rispo-

⁴ Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, al T.U. sull'immigrazione, al codice della strada, al T.U.E.L., al sistema sanzionatorio della l. 689/1981.



ste alla crescente domanda di sicurezza: all'amministrazione statale e alle forze di polizia si affiancano il sindaco, l'amministrazione comunale e in alcuni casi i privati.

L'intera riforma è a costo zero⁵ e sono tre, nel complesso, le principali linee di intervento di questo nuovo "pacchetto" sicurezza:

a) la previsione di una prima serie di misure volte all'attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost.;

b) la riforma dei poteri sindacali in materia di sicurezza e degrado urbani, attraverso una nuova definizione legislativa dei rispettivi ambiti di intervento;

c) l'introduzione di nuove misure di prevenzione personale, di competenza del sindaco e del questore, volte a garantire la piena fruibilità di determinati luoghi pubblici (Giupponi 2017, 2).

Inoltre il decreto legge in esame definisce il concetto di "sicurezza integrata" e fornisce la prima vera definizione, in una normativa di rango primario, del concetto di "sicurezza urbana"⁶.

Obiettivo primario perseguito dal decreto legge Minniti è la promozione della cosiddetta "sicurezza integrata", ovvero l'insieme degli interventi messi in campo da Stato, Regioni, Enti locali e altri soggetti istituzionali per realizzare un sistema unitario di sicurezza per il benessere delle comunità locali⁷.

⁵ Cfr. art. 17, clausola di neutralità finanziaria.

⁶ Definizione, come vedremo in seguito, fino ad oggi contenuta solamente nel Decreto del Ministro dell'Interno Maroni del 5 agosto 2008.

⁷ A finanziare la promozione della sicurezza integrata provvede il fondo per gli investimenti infrastrutturali e lo sviluppo del Paese previsto dalla legge di bilancio 2016.



Riveste poi una centralità importante all'interno della normativa la definizione giuridica di "sicurezza urbana". Facendo principalmente riferimento all'evoluzione del dibattito italiano, il concetto di "sicurezza urbana" ha trovato essenzialmente interpretazioni e definizioni di carattere sociologico. La nozione è stata oggetto di innumerevoli ricostruzioni dottrinarie volte anche a distinguerne i confini dall'altro concetto a cui è tradizionalmente e normativamente abbinato: quello di "ordine pubblico" (Paolozzi 2011, 887). Solo di recente è stata introdotta nel nostro sistema una definizione giuridica. Il neologismo giuridico "sicurezza urbana" infatti, trova la sua consacrazione nel mondo del diritto solamente con il cosiddetto "pacchetto sicurezza" del 2008, nello specifico con il già ricordato d.l. 92 che prevedeva che fosse un decreto ministeriale⁸ a delinearne gli esatti ambiti operativi (Manziona 2017, 9).

L'intervento normativo mira dunque a rafforzare la "sicurezza urbana" definita dal decreto legge come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero del-

⁸ La concreta definizione di "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" è, come noto, stata affidata dal legislatore ad un apposito decreto del Ministro dell'Interno, adottato il 5 agosto 2008. In base a tale decreto ministeriale, per incolumità pubblica si intende "l'integrità fisica della popolazione" mentre per sicurezza urbana si intende "un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano l'attività civile, per migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale". L'aggettivo "urbana" richiama in maniera esplicita il luogo dove si manifestano oggi rilevanti problemi di sicurezza, e dove è necessario concentrare gli interventi. Il riferimento al contesto urbano, tuttavia, allude anche agli attori istituzionali che hanno la responsabilità, a livello locale, di farsi carico dei problemi dei cittadini cioè gli amministratori delle città.



le aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile...» (art. 4).

La nuova definizione di "sicurezza urbana" è sicuramente più completa di quella del 2008, andando a toccare diversi aspetti della vita civile e menzionando precisi ambiti di azione, anche di diretta competenza dell'ente locale, con puntuali e precisi riferimenti alle possibili attività in ambito di urbanistica e gestione del territorio nonché in ambito culturale e socio-assistenziale (cfr. Bedessi, Napolitano e al. 2017, 49). Vi è qui una scelta chiara: si è inteso aggiornare la definizione di sicurezza urbana in precedenza vigente con una statuizione più completa. La sicurezza urbana è avvertita come un bene pubblico primario la cui realizzazione appare in qualche modo decisiva per la costruzione di un rapporto corretto tra i cittadini e le istituzioni, non solo statali ma anche locali.

Poi, come evidenziato in premessa, è possibile affermare che il modello sviluppato dal cd. Decreto Minniti dà per la prima volta un'organica attuazione al terzo comma dell'art. 118 della Costituzione.

Come è noto, l'art. 118, terzo comma della Costituzione attribuisce alla legge statale la disciplina di forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lett. b) ed h) dell'art.117 Cost. (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale), nonché di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Questo comma introduce una delle poche ipotesi in cui, espressamente, viene previsto il coordinamento di attività che fanno capo a livelli di governo diversi.



Il decreto legge, riproponendo un approccio già emerso nella legislazione regionale, configura la sicurezza della città come il frutto del concorso di tutti i livelli di governo, andando così oltre il dettato costituzionale che si limita a stato e regioni, individuando una sicurezza quale bene plurale, un bene pubblico che deve essere realizzato in maniera integrata e condivisa (Antonelli 2017). Un tentativo di attuazione dell'art. 118, comma 3, non andato a buon fine venne proposto in passato col disegno di legge dei Senatori Incostante e Barbolini del 2008⁹.

L'intervento normativo ha previsto di ampliare i poteri di ordinanza del Sindaco quale capo dell'amministrazione locale. I Sindaci, legati in maniera peculiare alla singola realtà locale, rappresentano l'autorità che maggiormente può garantire l'interesse primario della collettività alla

⁹ La prima parte della proposta di legge riguardava fundamentalmente i rapporti tra comuni, province, regioni e autorità di pubblica sicurezza, con la finalità di realizzare politiche integrate di sicurezza. La seconda riguardava la collaborazione tra polizie nazionali e locali, ovvero il tema più specifico del coordinamento tra sicurezza pubblica e polizia amministrativa.

Gli elementi che caratterizzavano la prima parte della proposta di legge erano: la definizione di «politiche integrate di sicurezza»; l'individuazione di strumenti pattizi, accordi, contratti come strumento per realizzare le politiche integrate; la previsione di conferenze provinciali e regionali sulla sicurezza incardinate sugli enti locali e con la partecipazione delle autorità di pubblica sicurezza; un diffuso diritto all'informazione a favore dei sindaci, da parte delle Forze di polizia nazionali, su risorse e programmi di attività; una chiara individuazione delle risorse di polizia nazionale destinate a ciascun territorio, per non rendere labili eventuali accordi sul potenziamento degli organici (di polizia locale e di polizia nazionale).

Gli elementi caratterizzanti la seconda parte della proposta di legge, quella che si riferisce riferiva più direttamente al coordinamento tra polizie locali e nazionali riguardavano prevalentemente una migliore definizione delle competenze della polizia locale.



sicurezza urbana, ma, soprattutto in relazione ai fenomeni di criminalità diffusi o anche ai semplici fenomeni di illegalità caratteristici di uno specifico contesto.

A seguito infatti delle riforme elettorali e amministrative attuate a partire dagli anni Novanta il capo dell'amministrazione municipale è progressivamente assunto agli occhi della popolazione al rango di un interlocutore privilegiato a cui rivolgersi per manifestare bisogni, istanze, paure in tema di sicurezza.

Il legislatore del 2017, dunque, si inserisce nel solco dell'ampliamento dei poteri del sindaco nell'intento di valorizzarne ulteriormente il doveroso coinvolgimento nel governo della sicurezza, a sottolineare l'insistente scelta di sussidiarietà che impone di allocare funzioni e poteri pubblici ai livelli istituzionali più prossimi ai cittadini (Manziona 2017, 3).

Da un lato, attraverso la modifica dell'art. 50, co. 5 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U. Enti locali), si prevede per il sindaco, quale «rappresentante della comunità locale», la facoltà di emanare ordinanze *extra ordinem*, inoltre si prevede, attraverso la modifica dell'art. 50 co. 7, il potere di emanare ordinanze "ordinarie" volte ad assicurare «la tranquillità e il riposo dei residenti in determinate aree della città».

Dall'altro lato si interviene sull'art. 54, co. 4-*bis* del d.lgs. n. 276/2000, riformulando il potere di ordinanza contingibile e urgente del sindaco, questa volta nelle vesti di ufficiale del governo, per contrastare «le situazioni che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quali l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o di sostanze stupefacenti».



Il Sindaco diviene co-protagonista della politica di contrasto al crimine: sia in senso stretto, ricevendo poteri di ordinanza volti a «prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi», sia in senso lato, vedendosi investito di poteri di più ampio contrasto a fenomeni (ubriachezza, illegalità diffusa, degrado del territorio, pregiudizio del riposo dei residenti) indirettamente considerati propizi al crimine (cfr. Ruga Riva, Cornelli e al. 2017, 3).

Il primo disposto da considerare per apprezzare più chiaramente la portata della novellazione, è il riformulato comma 4 *bis* dell'art. 54 d.lgs. n. 267/2000 ove si cerca di dare una più precisa indicazione di quei fini di tutela della sicurezza urbana che, se minacciata da gravi pericoli, autorizza il potere di ordinanza contingibile ed urgente in capo al Sindaco qui nella sua veste di ufficiale del Governo.

Il nuovo comma 4-*bis* dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, va però subito letto con la modifica che lo stesso art. 8 apporta alla disciplina dei poteri d'ordinanza, sempre contingibile ed urgente, di cui il sindaco è provvisto quale rappresentante della comunità locale in virtù dell'art. 50 del medesimo Testo unico. Ed infatti, ai tradizionali poteri di adottare ordinanze in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, ora si aggiunge il potere di ordinanza in capo al Sindaco «quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche».



Accanto a questi poteri, la novella attribuisce al Sindaco anche un potere c.d. ordinario, che cioè prescinde dai presupposti della contingibilità ed urgenza. Il nuovo comma 7-*bis* dell'art. 50 d.lgs. n. 267/2000 prevede così che «Il Sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, nel rispetto dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, può disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche» (cfr. Ruga Riva, Cornelli e al. 2017, 17-18).

Tuttavia, il rafforzamento del potere di ordinanza deve fare i conti con la giurisprudenza della Corte costituzionale che aveva stabilito che tale potere deve essere circoscritto e rispettare il principio di legalità sostanziale (sent. n. 115/2011). In quel caso la Corte aveva accolto la questione perché le ordinanze incidevano sulla libertà delle persone: «incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati».

Il rischio è che anche questa nuova formulazione del potere di ordinanza, collegato a generiche finalità (decoro, vivibilità urbana, incuria,



degrado del territorio) possa portare a limitazioni della libertà delle persone.

È stato inoltre previsto che i comuni possano adottare regolamenti ai sensi del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 per superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

Il Capo II del provvedimento (rubricato «Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano») affronta poi la tematica della sicurezza urbana dal punto di vista dell'ordine pubblico e della sicurezza, introducendo o modificando misure preventive dirette alla sicurezza dei cittadini.

L'intervento legislativo razionalizza e consolida il sistema di pianificazione avviato nel 2007 con i "patti per la sicurezza" ed eleva a modello nazionale un sistema ripetutamente sperimentato a livello regionale¹⁰ e

¹⁰ È il caso ad esempio della legge regionale della Toscana n. 38 del 16 agosto 2001, che configura gli interventi nel settore della polizia locale, della sicurezza sociale, dell'educazione alla legalità, della formazione professionale, della riqualificazione urbana, dell'edilizia residenziale pubblica come strumenti per il concorso della Regione all'ordinata convivenza civile e alla prevenzione dei fenomeni e delle cause della criminalità; della legge regionale della Lombardia n. 4 del 14 aprile 2003, che evoca la sicurezza urbana come condizione primaria per un ordinato svolgimento della vita civile ed indica gli strumenti (intese, accordi, collaborazioni istituzionali) per il raggiungimento di questo obiettivo; della legge regionale della Campania n. 12 del 13 giugno 2003, che fa riferimento alla promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territo-



basato sul carattere pattizio, negoziale o condiviso dei diversi strumenti utilizzati. Su iniziativa governativa, è stato promosso e adottato il 20 marzo 2007 il “Patto per la Sicurezza” tra il Ministero dell’Interno e l’ANCI, un accordo quadro per sviluppare con i comuni italiani progetti condivisi, nell’ambito di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali e in cui viene fissato il principio della sicurezza come diritto primario del cittadino.

Lo strumento principale individuato dal decreto per attuare questi principi si chiama “Patto per la sicurezza urbana”. Si tratta di un accordo sottoscritto tra il prefetto ed il sindaco per individuare gli interventi necessari per la sicurezza urbana. Gli obiettivi specifici di questo tipo di interventi sono la prevenzione della criminalità, in particolare nelle zone maggiormente degradate, e la promozione della legalità e del contrasto dei comportamenti che turbano il libero utilizzo degli spazi pubblici. I Patti per l’attuazione della sicurezza urbana sottoscritti da sindaco e prefetto sono accompagnati da strumenti *ad hoc* per l’attuazione di iniziative congiunte con realtà presenti sul territorio, in particolare altri enti pubblici e privati. L’obiettivo è quello di incrementare i servizi di controllo del territorio. Gli accordi e i patti aggiuntivi possono coinvolgere in concreto anche amministratori di condominio, imprese con più impianti sul territorio, associazioni di categoria, consorzi e comitati di residenti e negozianti, e prevedere la messa in opera a carico di privati di sistemi di videosorveglianza collegati alle forze di polizia. I soggetti che si assu-

rio della regione da realizzarsi attraverso l’incentivazione di forme di collaborazione tra forze di polizia statale e locale.



mono quota parte degli investimenti necessari possono essere beneficiati dal Comune competente con l'esenzione da IMU o TASI.

Tra le novità del d.l. 14/2017 c'è poi l'istituzione di un apposito organo, il Comitato metropolitano – copresieduto dal prefetto e dal sindaco metropolitano – quale sede deputata all'analisi, alla valutazione e al confronto sulle tematiche in materia di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana. Ai comitati partecipano anche i sindaci dei Comuni interessati per territorio.

Il Capo II del d.l. 14/2017 prevede, inoltre, delle misure concrete e particolari per la tutela della sicurezza urbana tra cui quella che giunge ad ordinare l'allontanamento di una o più persone da determinati luoghi.

Il provvedimento di allontanamento e del divieto di accesso, sono stati ribattezzati complessivamente, non solo dai *media* ma anche da parte della dottrina, come "D.A.SPO. urbano" (cfr. Di Carlo 2017, 8). Altra parte della dottrina ha invece rinominato tale istituto come "D.A. P.LU."¹¹. Il provvedimento è una sorta di trasposizione del DASPO dalle manifestazioni sportive alla sicurezza urbana. Il DASPO (acronimo che sta per "divieto di accesso alle manifestazioni sportive") è una *misura di prevenzione atipica* ed è caratterizzato dall'applicabilità a categorie di persone che versino in situazioni sintomatiche della loro pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica con riferimento ai luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive, ovvero a quelli, specificatamente in-

¹¹ Acronimo di "Divieto di Accesso a Particolari Luoghi". Cfr. Bedessi, Napolitano e al. (2017, 139).



dicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni stesse. Si tratta perciò di misura che prescinde dall'avvenuto accertamento giudiziale della responsabilità (Bonomi, Pavich 2015, 1). Tale misura è stata considerata di tipo amministrativo e non penale, benché fondata su un'informativa di reato. Ma è proprio l'assimilabilità del divieto di accesso al DASPO sportivo a produrre dubbi di legittimità costituzionale: numerosi sono stati i ricorsi al Giudice delle leggi che, però, non ha mai ritenuto fondate le critiche di legittimità costituzionale del DASPO; critiche che, in ogni caso, continuano a manifestarsi nella dottrina.

Con l'introduzione di tale istituto un Sindaco in collaborazione con il prefetto potrà multare e poi stabilire un divieto di accesso ad alcune aree della città per chi ponga in essere condotte che limitano la libera accessibilità e fruizione di aree e infrastrutture pubbliche, viene trovato in stato di ubriachezza, compie atti contrari alla pubblica decenza o esercita abusivamente l'attività di commerciante o di posteggiatore.

L'art. 9 d.l. 14/2017 individua le aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, come luoghi per i quali occorre particolare protezione per il loro decoro e sanziona chiunque limiti «la libera accessibilità e fruizione» delle dette infrastrutture, «in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti» con il pagamento di una somma da Euro 100,00 ad Euro 300,00. La sanzione amministrativa pecuniaria è accompagnata dall'ordine di allontanamento dai detti luoghi per 48 ore, con la precisazione che, se viene violato il divieto di accesso è disposta altra sanzione pecuniaria da 200,00 a 600,00 Euro (il doppio di quella già irrogata).



La stessa sanzione pecuniaria e il medesimo divieto è disposto nei confronti di chi si trovi nelle predette aree in stato di ubriachezza ovvero compia atti contrari alla pubblica decenza ovvero eserciti il commercio su dette aree senza la prescritta autorizzazione, fatte salve le sanzioni previste dagli artt. 688 e 726 del codice penale nonché dall'art. 29 del D. L.vo 31.3.1998 n. 114.

La condotta sanzionata riguarda luoghi esattamente individuati dal primo comma dell'art. 9 detto, ma è possibile che il Comune, con "regolamenti di polizia urbana" possa individuare ulteriori aree urbane su cui «insistono musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico».

Sostanzialmente, l'ordine di allontanamento imposto dal sindaco, quale autorità locale di pubblica sicurezza, sembra configurare una sorta di mini-Daspo, mutuato dal divieto di accesso alle manifestazioni sportive previsto dalla legge 401/1989.

La recidiva nelle condotte illecite comporta la possibile adozione da parte del questore di un divieto di accesso (il c.d. «Daspo urbano») per un massimo di sei mesi.

Quanto ai soggetti cui è attribuito detto potere l'art. 9, comma 4, d.l. 14/2017 stabilisce che è il Sindaco del Comune l'autorità competente per l'applicazione della sanzione pecuniaria, mentre è l'organo accertatore che dispone per iscritto l'ordine di allontanamento la cui efficacia cessa trascorse 48 ore dall'accertamento del fatto (art. 10, comma 1, d.l. n. 14/2017) (Follieri 2017, 5).

Al Sindaco è dunque riconosciuto il potere di adottare una misura di prevenzione, benché della durata massima di quarantotto ore; trattando-



si di una misura di prevenzione¹², il Sindaco eserciterà un potere in qualità di ufficiale di Governo nello svolgimento delle funzioni di pubblica sicurezza.

L'istituto dell'ordine di allontanamento si pone in un rapporto alquanto problematico con l'art. 16 della Costituzione. Con questo istituto, infatti, si incide sulla libertà di poter circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale le cui limitazioni possono essere stabilite solo dalla legge in via generale e per motivi di sanità o sicurezza *ex art.* 16 della Costituzione e, più in generale, sulla libertà personale che «è inviolabile», salvi i «soli casi e modi previsti dalla legge».

Il decreto sicurezza ripristina¹³ anche l'efficacia delle norme relative all'arresto in flagranza differita, fino ad oggi previsto solamente per le violenze compiute allo stadio e da oggi applicabile anche per le manifestazioni pubbliche. È prevista la possibilità di arresto in flagranza differita nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, «per i quali è obbligatorio l'arresto, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica». Sulla base di documentazione video fotografica, è possibile l'arresto in flagranza entro 48 ore dal fatto.

¹² Si ricorda come, in relazione alla disciplina del Daspo, che può essere emesso non necessariamente dopo una condanna penale, la Corte costituzionale (sentenza n. 512/2002) ha inquadrato la misura del Daspo tra quelle di prevenzione, che possono quindi essere inflitte indipendentemente dalla commissione di un reato accertato definitivamente.

¹³ Fino al 2020.



L'art. 16-*bis* modifica il Codice della Strada, inasprendo la sanzione amministrativa già prevista per coloro che esercitano abusivamente (o determinano altri a farlo) l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine, lasciando inalterato il precetto e il raddoppio della sanzione ove nella attività abusiva siano impiegati minori.

La clausola di riserva «salvo che il fatto costituisca reato» comporta l'applicazione del reato di estorsione ove il parcheggiatore abusivo ottenga denaro dietro violenza o minaccia all'automobilista.

Il decreto si occupa infine di promuovere la diffusione della conoscenza tra i cittadini del 112, numero unico europeo per le emergenze, un fronte sul quale l'Italia è in ritardo e sul quale ha già subito una condanna per mancato recepimento da parte della Corte di Giustizia Ue.

Il numero unico di emergenza (NUE) 112 è il numero di telefono per contattare i servizi di emergenza in tutti gli Stati dell'Unione europea. L'uso del 112 era già previsto dalla raccomandazione T/SF1 1976 della Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni (CEPT); ma è solo con la decisione 91/396/CEE del 29 luglio 1991 che viene istituito definitivamente un numero unico per tutta la UE, ora implementato dalla quasi totalità degli Stati membri.

Le ragioni dell'istituzione del NUE 112 sono legate ad aspetti di semplicità nel memorizzare il numero di emergenza, alla gratuità del servizio, ma soprattutto alla standardizzazione delle soluzioni tecnologiche che consentono di dotare tutti i servizi di emergenza della funzione di localizzazione geografica del chiamante, della gestione dei sistemi di chiamata automatica da veicolo in movimento, dei servizi multilingua e dello scambio delle chiamate in modo integrato tra i quattro servizi di soccorso (Carabinieri, Polizia, Vigili del Fuoco ed Emergenza sanitaria).



Fin dal 2004, l'Unione europea aveva deciso che, entro il 2008, il NUE 112 avrebbe dovuto essere esteso a tutti i Paesi membri dell'Ue. Molti Paesi si sono adeguati alla normativa.

In Italia, vari sono stati gli interventi normativi che hanno definiti sia gli standard tecnologici, sia gli obblighi in tema di organizzazione del NUE 112.

Il decreto prevede che le regioni debbano realizzare Centrali Uniche di Risposta (CUR) nelle quali convogliare le linee 112, 113, 115 e 118. Tali CUR hanno la funzione di filtrare le chiamate e di assegnarle alle esistenti Centrali di Polizia, Carabinieri, Vigili del Fuoco ed Emergenza sanitaria.

L'art. 14 del d.l. n.14/2017 stabilisce che le regioni che hanno rispettato gli obiettivi di equilibrio dei bilanci possono, nell'anno successivo, bandire procedure concorsuali finalizzate all'assunzione, a tempo indeterminato, di un contingente di personale pari a un'unità ogni 30.000 residenti; a tal fine possono utilizzare integralmente i risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 in deroga a quanto previsto dalla legge di stabilità 2016.



Bibliografia

Antonelli, V. (2017), *La sicurezza delle città tra luci ed ombre*, Labsus Paper.

Bedessi, S., G. Napolitano, M. Orlando, E. Bezzon, F. Piccioni (2017), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Bonomi, A., G. Pavich (2015), *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 25 maggio.

Di Carlo, L.M. (2017) *Prime riflessioni sul c.d. "Daspo urbano"*, in *Federalismi.it*, 17.

Follieri, E. (2017), *Il daspo urbano*, in *Giustamm*, 3.

Giupponi, T.F. (2017), *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2.

Manziona, A. (2017), *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazione e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *Federalismi.it* (13 settembre).

Paolozzi, F. (2011), *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4, pp. 887-912.

Ruga Riva, C., R. Cornelli, A. Squazzoni, P. Rondini, B. Biscotti (2017), *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 18 luglio.



Abstract

Urban Security in the so-called “Minniti decree”

The present paper focuses on the content of the decree law 14/17 (so-called Minniti Decree) on urban security, as converted into law 48/17 and to provide a complete picture of the changes also occurred through the comparison with the previous discipline and to address the problematic issues of the regulatory choices made. The article analyses some contents of the decree which appear controversial with regards to the protection of the fundamental human rights.

Keywords: urban security, Minniti decree, Article 118 of Italian Constitution, DASPO.



L'Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum: recenti sviluppi *

di Mario Carta **

1. Introduzione

La *Eastern Partnership* (EAP) è un'iniziativa congiunta tra l'Unione europea e sei paesi dell'Est, nello specifico Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina, che si sviluppa in quell'ambito dell'azione esterna costituito dalla riformata *European Neighbourhood Policy* (ENP, 2015)¹ al fine di promuovere i principi che hanno informato la creazione dell'Unione, declinati all'art. 21, par. 1 del TUE². Quale artico-

* Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).

** Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

¹ Comunicazione congiunta JOIN (2015) 50 final, dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione europea, «Riesame della politica europea di vicinato». A tal proposito v. Poli (2016).

² Secondo il par. 1 dell'art 21 TUE: «1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e



lazione e dimensione esterna della politica di vicinato e come elemento della Strategia Globale dell'Unione europea nel campo della Politica Estera e di Sicurezza (2016), l'EAP è stata lanciata nel 2009 al Summit di Praga con l'obiettivo, dunque, di approfondire le relazioni tra l'Unione europea ed i paesi dell'Est citati per la promozione della stabilizzazione politica, della resilienza della società e della prosperità economica nel rispetto del diritto internazionale e dei valori fondamentali, tra cui la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, le libertà fondamentali e l'uguaglianza di genere, nonché l'economia sociale di mercato, lo sviluppo sostenibile e il buon governo³.

Sebbene il partenariato orientale, per i paesi che ne fanno parte, non possa essere ricondotto né sostituire il processo di adesione all'Unione, le finalità di cooperazione che esso persegue riguardano aspetti significativi dell'assetto economico ed istituzionale degli Stati *partner* e dello stesso *acquis* dell'Unione, ben sintetizzati nel summit di Riga del 2015 in quattro aree di intervento prioritarie: lo sviluppo economico e le oppor-

che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale» mentre il par. 2 stabilisce che «L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite».

³ Vedi sul punto, Raccomandazione del Parlamento europeo del 15 novembre 2017 al Consiglio, alla Commissione e al SEAE sul partenariato orientale nella fase preparatoria del vertice del 24 novembre a Bruxelles 2017, 2017/2130, INI P8_TA-PROV(2017)0440 Partenariato orientale.



tunità di mercato; il rafforzamento delle istituzioni e della buona *governance*; la connettività, l'efficienza energetica, l'ambiente ed i cambiamenti climatici; e da ultimo la mobilità ed i contatti interpersonali. Le quattro aree sono state successivamente dettagliate in 20 *deliverables*⁴ a loro volta precedute da tre aree di cooperazione trasversali (*More engagement with civil society organisations; Increase gender equality and non-discrimination; Strengthen strategic communications and supporting plurality and independence of media*) con risultati specifici, in ciascuna delle aree prioritarie individuate, che il partenariato si propone di raggiungere entro il 2020.

2. Il partenariato orientale tra dimensione bilaterale e multilaterale

Una delle caratteristiche sicuramente più interessanti del partenariato è rappresentata dalla capacità di perseguire i propri obiettivi ricorrendo sia agli strumenti della cooperazione bilaterale che a quelli della cooperazione multilaterale con modalità, peraltro, che solo in parte sono utilizzate per i paesi candidati. La scelta dei diversi strumenti negoziali è operata in funzione delle differenze politiche ed economiche presenti in ciascuno dei paesi *partner*, insieme alla loro maggiore o minore volontà di rafforzare e stringere relazioni con l'Unione europea, con un approccio dunque flessibile quanto al grado di inclusione dei singoli paesi nella politica di vicinato. È una caratteristica questa che può essere considera-

⁴ Cfr. ad opera della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per la Politica Estera e di Sicurezza, lo *Joint Staff Working Document Eastern Partnership - Focusing on key priorities and deliverables*, Brussels, 15.12.2016 SWD(2016) 467 final).



ta espressione, nell'area, di quel principio di differenziazione rafforzata che mira a tenere nel dovuto conto le diverse ambizioni dei paesi del partenariato. Se infatti per alcuni di essi, *in primis* la Georgia ed a seguire la Moldavia e l'Ucraina, la prospettiva dell'adesione e quindi l'accedere allo *status* di paese candidato rappresentano un'aspirazione ed uno stimolo ad accrescere le forme di cooperazione in un numero sempre più ampio di settori (*more for more principle*), per gli altri Stati invece la conclusione di accordi *ad hoc* di cooperazione non necessariamente risulta legata alla realizzazione di un programma interno di riforme economiche e politiche preliminare all'adesione all'Unione. È un modello questo di condizionalità *ex post* nel quale la tutela dei valori fondamentali e la realizzazione delle riforme appaiono più come l'obiettivo da raggiungere, per il tramite dello sviluppo di rapporti di cooperazione e contrattuali, che come un pre-requisito per l'instaurazione di tali relazioni con i paesi *partner* (condizionalità *ex ante*).

Se il meccanismo disegnato può essere spiegato con l'esigenza di rispettare il differente passo di ciascun paese del partenariato nel ritmo e nella qualità delle riforme da adottare, tuttavia l'ordine delle priorità, nell'azione dell'Unione, che una nozione simile di condizionalità disegna solleva qualche perplessità se posta in relazione ai principi⁵ cui deve ispirarsi l'Unione nell'istituire partenariati. In effetti, secondo il par. 2 dell'art. 21 TUE⁶, il rispetto dei principi sui quali si fonda l'azione dell'Unione deve essere già condiviso da quei paesi terzi o quelle organizzazioni inter-

⁵ Principi declinati, come visto al par. 1 dell'art. 21 TUE (vedi nota 2).

⁶ Vedi per il testo dell'articolo nota 2.



nazionali che intendono poi sviluppare relazioni o istituire partenariati con l'Unione, non potendosi così configurare tali principi solo come un obiettivo da raggiungere in assenza dei quali instaurare tali rapporti.

La scelta di non considerare necessariamente i valori/principi quale *prius* rispetto all'avvio di forme di cooperazione con i paesi terzi, come sembrerebbe presupporre la condizionalità *ex post*, non trova sostegno nella posizione del Parlamento europeo che, anzi, nella sua Raccomandazione del 15 novembre 2017 citata richiama le istituzioni europee al rispetto di una condizionalità rigida ed effettiva, per quanto riguarda il sostegno allo stato di diritto, la garanzia del buon governo e la difesa dei diritti umani e della libertà dei *media*, nella cooperazione e nel sostegno anche finanziario ai paesi *partner*. Impostazione questa che traspare anche dal richiamo del Parlamento europeo a non derogare, nella *partnership*, al principio "maggiori progressi, maggiori aiuti" e "minori progressi, minori aiuti", con la previsione, nel caso di passi indietro rispetto ai risultati già ottenuti, della sistematica sospensione degli accordi già conclusi.

Nella prassi e da un punto di vista "operativo" l'applicazione del principio di differenziazione ha consentito all'UE di concludere nel 2014 con Georgia, Ucraina e Moldavia tre Accordi di Associazione (AA) e tre *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA)*, già entrati in vigore, che si propongono di realizzare una zona di libero scambio globale e approfondita accanto alla instaurazione di un regime di esenzione dal visto, a partire dal 2017 con la Georgia e l'Ucraina⁷ con l'inserimento nel-

⁷ Per alcuni dei contenuti dell'Accordo di Associazione con l'Ucraina vedi Sanna (2014).



la lista dei paesi terzi i cui cittadini sono esentati dal visto per viaggiare nella gran parte dei paesi membri dell'Unione, e con la Moldavia già dal 2014. In pratica in base a tali accordi è consentito ai cittadini di questi tre paesi titolari di passaporti biometrici di recarsi nello spazio Schengen in esenzione dal visto per 90 giorni su un periodo di 180, ai soli fini turistici ma non per lavoro. Gli altri Stati del partenariato hanno preferito seguire una strategia ad hoc, calibrata sulle loro singole esigenze: sono stati così conclusi i negoziati per un accordo di partenariato globale e rafforzato con l'Armenia, che peraltro aderisce all'Unione economica eurasiatica, ed avviati i negoziati per un nuovo accordo globale con l'Azerbaijan mentre con la Bielorussia, in considerazione della sua situazione politico-istituzionale, l'Unione ha proseguito in quella che è stata definita la politica di "impegno critico".

La verifica del percorso sino ad ora compiuto da questi ultimi tre paesi è stato uno degli elementi al centro dei lavori del recente Summit di Bruxelles⁸: a margine dello stesso è stato firmato il *Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement* tra l'Unione europea e l'Armenia, mentre per l'Azerbaijan si è preso atto dei progressi nei negoziati con l'Unione europea per il nuovo accordo globale. Per quanto riguarda la Bielorussia invece sono stati creati *fora ad hoc* (*EU-Belarus Coordination Group, Human Rights Dialogue ed il Dialogue on Trade*) per garantire un cornice più ampia alle relazioni con questo paese. L'avvio e lo sviluppo di un dialogo al fine di definire un piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti in Ar-

⁸ *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit* Brussels, 24 November 2017 (OR.en) 14821/17 COEST 324)



menia, Azerbaijan e Bielorussia è stato legato da una parte all'attuazione degli accordi di riammissione, per il rimpatrio dei migranti irregolari, e dall'altra al conseguimento di progressi significativi per quanto riguarda la tutela dei valori fondamentali. Allo stato attuale, pur essendo i visti ancora necessari, sono diminuiti gli oneri amministrativi per i cittadini di questi paesi che si recano nello spazio Schengen⁹.

Per quanto riguarda invece la dimensione multilaterale del partenariato orientale, già nel Summit di Praga sono state individuate quattro piattaforme tematiche principali (*democracy, good governance and stability; economic integration and convergence with EU Policies; energy security* e, infine, *contacts between people*) che accompagnano e rafforzano le iniziative intraprese su base bilaterale. Nel contesto della prima piattaforma "*Democracy, good governance and stability*" si colloca il *Panel on Migration and Asylum*, che si propone, seguendo i principi stabiliti nel *Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)*¹⁰ e dall'Agenda europea sulla migrazione¹¹, la promozione della cooperazione ed il dialogo sui temi della democrazia e del buon governo attraverso l'armonizzazione delle politiche e della prassi¹². L'*Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum*

⁹ Per un panoramica recente del legame, anche in termini di condizionalità, che esiste tra la politica in materia di mobilità perseguita nell'ambito del partenariato e le riforme economiche e politiche nei paesi partner vedi Végh (2015).

¹⁰ Vedi l'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def. 18 novembre 2011.

¹¹ Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

¹² Sulla politica europea in tema di immigrazione vedi Caggiano (2016).



(EaPPMA) succede al *Söderköping Process*¹³ che, a partire dal 2001, ha facilitato la cooperazione transfrontaliera tra i sei paesi dell'attuale partenariato e l'Estonia, l'Ungheria, la Lituania, la Lettonia, la Polonia, la Romania, la Slovacchia e la Svezia e le cui attività sono confluite, sin dal 2011, proprio nella EaPPMA. Oggi il Panel è a pieno titolo inserito tra i *Regional Consultative Process (RCP's)*, come i Processi di Praga e di Budapest in Europa e Rabat e Khartoum in Africa, e quindi rappresenta una delle modalità *soft* di cooperazione dell'Unione con i paesi terzi nel settore dell'immigrazione e dell'asilo.

3. Le finalità del *Panel on Migration and Asylum*

Le attività del *Panel* a propria volta, con una tecnica quasi da *mise en abyme*, sono articolate in funzione di vari obiettivi, declinati al punto 7 della attività programmate nel contesto della prima piattaforma dedicata alla *Democracy, good governance and stability* e comprendono, tra l'altro, il rafforzamento del sistema di immigrazione ed asilo dei paesi del partenariato; l'avanzamento del dialogo sui temi dell'immigrazione e dell'asilo tra i paesi del partenariato e l'Unione europea; la facilitazione dello scambio delle *best practices* per conformarsi agli *standard* internazionali.

Una delle finalità della attività programmate nell'ambito del *Panel* è rappresentata dalla riduzione dei flussi di immigrazione irregolare men-

¹³ Cross-Border Co-operation Process (CBCP)



tre, più in generale, le azioni intraprese nell'ambito della cooperazione multilaterale e nel Panel dovrebbero contribuire a garantire un quadro più sistematico e coerente alle iniziative già adottate e da adottarsi su base bilaterale. In realtà, come è frequentemente accaduto nella politica europea in materia di immigrazione, l'attenzione dedicata dalle istituzioni europee ai fenomeni migratori anche in questa regione è focalizzata prevalentemente sull'immigrazione irregolare con prospettive ed iniziative relative alle politiche in materia di asilo ancora in embrione. In buona sostanza è stato privilegiato il secondo dei quattro pilastri sui quali si sostiene il GAMM, e cioè quello dedicato alla prevenzione e riduzione dell'immigrazione irregolare ed alla tratta di esseri umani, rispetto ai temi della organizzazione e agevolazione della migrazione legale e della mobilità¹⁴, alla promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo ed, infine, all'aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

Il dato emerge dalla lettura sia della Raccomandazione del Parlamento europeo del 15 novembre 2017 al Consiglio, alla Commissione e al SEAE sul partenariato orientale citata ove al punto t) della stessa è contenuto l'invito ai «paesi partner dell'UE a garantire la piena cooperazione con l'UE nell'affrontare sfide come la migrazione illegale, il terrori-

¹⁴ Lo stesso processo di liberalizzazione dei visti promosso dal partenariato è legato agli accordi di riammissione, sempre alla condizione che vengano compiuti progressi significativi in materia di valori fondamentali nei singoli paesi. In ogni caso le azioni dell'Unione riguardanti la mobilità, nell'ambito del partenariato, sono rivolte alla mobilità dei lavoratori qualificati ed all'agevolazione del riconoscimento delle loro qualifiche.



smo, la criminalità informatica, la tratta di esseri umani, il contrabbando e il commercio illecito», sia dalla dichiarazione finale dello stesso Vertice secondo la quale «*Cooperation and EU support in security sector reform, implementation of integrated border management, disrupting organised crime, human trafficking and smuggling, addressing irregular migration, tackling hybrid threats, countering terrorism and violent extremism, including through inter-religious and intercultural dialogue, preventing radicalisation, enhancing cybersecurity and fighting cybercrime, strengthening disaster prevention, response and crisis management will improve partner countries' ability to withstand the pressures they face*».

Nonostante il rilievo assegnato dalla *Eastern Partnership* nel suo complesso alla cooperazione tra Unione e Stati *partner* in relazione al fenomeno migratorio non abbia goduto, sino ad oggi, di quella centralità e importanza che naturalmente questi temi assumono in altre regioni, *in primis* nel Mediterraneo, secondo l'analisi di alcuni osservatori non bisognerebbe sottovalutare quei segnali che provengono dai recenti flussi migratori che interessano principalmente il Mar Nero¹⁵, i quali indicherebbero l'apertura di una nuova rotta, in risposta alla chiusura della Balcanica occidentale e di quella che ha interessato per lungo tempo la Grecia e la Turchia (Favilli 2016) in seguito alla conclusione del noto e criticato *statement* del paese anatolico e dell'Unione europea. La situazione di incertezza sulle reali dimensioni del fenomeno ha, in ogni caso, spinto il *Panel*, tramite una serie di iniziative a ciò dedicate, a favorire lo scam-

¹⁵ V. a tal proposito <http://www.infomigrants.net/en/post/5314/migrant-routes-the-black-sea-is-more-dangerous-than-the-mediterranean>.



bio delle migliori esperienze, volte a prevenire il fenomeno dell'immigrazione irregolare ed in particolare il traffico di migranti, non solo relativamente alle politiche ed alle *best practices* ma anche in merito al quadro legislativo presente all'interno dei singoli paesi.

4. La disciplina dell'immigrazione irregolare nei paesi del partenariato ed il diritto dell'Unione

Dalle attività di monitoraggio sul quadro normativo nazionale in materia di immigrazione irregolare, ed in particolare sul favoreggiamento all'ingresso, transito e soggiorno, svolte nell'ambito del *Panel*, un primo dato che emerge, per quanto riguarda la conformità della legislazione nazionale di Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina agli obblighi europei ed internazionali, è la circostanza che tutti i paesi del partenariato, tra il 2000 ed il 2006, quindi con buona tempestività, hanno firmato e ratificato sia la Convenzione contro il Crimine Organizzato Transnazionale di Palermo che il Protocollo delle Nazioni Unite ad essa allegato dedicato al contrasto al traffico di migranti.

Tale elemento, tuttavia, non può indurre a ritenere che in questo modo sia stato così creato un quadro omogeneo e coerente tra le legislazioni adottate in ciascuno Stato membro partner sul favoreggiamento all'ingresso irregolare e la disciplina prevista a livello di Unione europea. Sotto tale ultimo profilo contribuisce indubbiamente ad una frammentazione del quadro giuridico la recente conclusione alla quale è pervenuta la Commissione di non procedere, dopo aver svolto una consultazione tra gli Stati membri e come invece era stato preannunciato



nell'Action Plan Against Migrant Smuggling 2015-2020¹⁶, ad una riforma del Facilitators Package come ampiamente illustrato nello *Staff working document refit evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package -Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA*¹⁷. La scelta di non modificare il plesso normativo lascia senza risposta alcune delle criticità dell'attuale disciplina¹⁸ dovute, in una parte non marginale, alle diverse soluzioni che la normativa europea e quella contenuta nel Protocollo forniscono circa in merito ad alcuni aspetti fondamentali per la definizione dello *smuggling*: la previsione del vantaggio materiale quale elemento costitutivo del favoreggiamento, il regime delle circostanze aggravanti e la clausola umanitaria tra gli altri¹⁹.

Per quanto riguarda il primo aspetto, a conferma della necessità di avere una legislazione europea coerente sul punto solo due Stati del partenariato, l'Armenia e la Moldavia includono, in conformità al Protocollo, il vantaggio materiale o finanziario diretto o indiretto tra gli elementi costitutivi della fattispecie del favoreggiamento mentre negli altri Stati la legislazione nazionale non prevede tale vantaggio tra le finalità del favo-

¹⁶ COM (2015) 285

¹⁷ Brussels, 22.3.2017 SWD(2017) 117 final, Refit Evaluation.

¹⁸ Sul punto sia consentito il rinvio a Carta (2016).

¹⁹ Sul punto vedi il lavoro richiesto dalla Commissione LIBE del Parlamento europeo, *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants*, European Parliament's Directorate general for Internal Policies, Policy Department Citizens' Right and Constitutional Affairs, 2106.



reggiamento. Viene così riprodotta nella regione quella divaricazione tra i regimi nazionali che si realizza tra gli stati membri dell'Unione proprio in virtù di quanto previsto dal *Facilitators Package* che non contempla il profitto tra gli elementi dello *smuggling* lasciando di fatto piena discrezionalità agli Stati sul punto. E così l'articolo 329-1 del codice penale armeno, riformato nel 2014, definisce il crimine di organizzazione della immigrazione irregolare l'organizzazione, appunto, per un vantaggio materiale dell'ingresso nella Repubblica di Armenia, della permanenza nella Repubblica di Armenia, o il trasporto ed il transito nel territorio della Repubblica di Armenia di un cittadino straniero o di un apolide in violazione delle regole e delle procedure previste nella Repubblica di Armenia per l'ingresso, la permanenza o il transito. Analogamente l'articolo 362/1 del codice penale della Moldavia definisce il crimine di organizzazione dell'immigrazione irregolare finalizzata al conseguimento di un vantaggio materiale o economico diretto o indiretto, l'ingresso illegale, la permanenza, il transito o la partenza dal territorio della Moldavia di una persona che non è né cittadino né residente in quel paese.

L'altro aspetto che rivela la frammentazione del quadro giuridico nella regione, per quanto riguarda l'immigrazione irregolare ed il traffico di migranti in particolare, è relativo al regime delle circostanze aggravanti. Come noto le diverse impostazioni tra normativa europea e Protocollo toccano anche questo punto. Se la decisione quadro 2002/946/GAI prevede tali circostanze aggravanti solo in presenza di un reato che mette in pericolo la vita delle persone "trafficate", il Protocollo affianca nella disciplina più severa anche i trattamenti inumani e degradanti, incluso lo sfruttamento dei migranti. I paesi del partenariato nelle loro legislazioni nazionali anche in questo caso si muovono in ordine sparso con soluzio-



ni diversificate l'una dall'altra. E così se in Georgia la circostanza aggravante è prevista quando il reato di favoreggiamento è commesso ripetutamente, nei confronti di due o più persone, con pericolo per la vita e l'incolumità dei migranti o con trattamenti inumani e degradanti, incluso lo sfruttamento o con l'utilizzo di documenti falsi, con una scelta sicuramente più vicina al Protocollo, in Armenia accanto a questi elementi compare nella fattispecie di reato la necessità che esso sia commesso da una organizzazione dedita all'immigrazione irregolare e con abuso della posizione di pubblico ufficiale.

In Azerbaijan invece accanto a questi due elementi è considerata circostanza aggravante solo l'utilizzo di mezzi pericolosi per la vita umana, con un'accezione delle condotte sanzionabili con maggior rigore più ristretta rispetto al Protocollo e, quindi, più vicina alla disciplina contenuta nel *Facilitators Package*²⁰. Per quanto riguarda la Moldavia l'aspetto più interessante riguarda l'ampiezza della lesione alle diverse situazioni giuridiche soggettive in grado di integrare il regime delle aggravanti, che comprende infatti i danni al pubblico interesse o ai legittimi diritti delle persone fisiche e giuridiche²¹. Inoltre è opportuno segnalare che in Ucraina è ritenuta circostanza aggravante (art. 332 codice penale), ma non elemento costitutivo della fattispecie di reato, accanto alla commissione dello *smuggling* da parte di un'organizzazione criminale anche la finalità del vantaggio materiale derivante dal traffico.

²⁰ L'art. 144 del codice penale dell'Azerbaijan prevede che in alcuni casi la disciplina del *trafficking* possa essere applicabile allo *smuggling*.

²¹Oltre al fatto di essere commesso da un'organizzazione criminale, da un pubblico ufficiale e nei confronti di due o più persone.



Infine per quanto concerne la disciplina della clausola umanitaria in nessuno degli Stati *partner* è stata introdotta una scriminante per coloro che prestano assistenza umanitaria; solamente in Georgia è previsto che una decisione simile possa essere adottata per ragioni umanitarie, caso per caso, in regione delle singole circostanze dall'autorità precedente che potrebbe così non avviare l'azione penale nei confronti di chi favorisce l'ingresso, il transito o la permanenza dei migranti per motivi umanitari.

Un ulteriore elemento della disciplina dell'immigrazione irregolare che registra un approccio a "geometria variabile" riguarda la criminalizzazione delle condotte dei migranti "trafficati": l'art. 362/1 del codice penale Moldavo esclude la penalizzazione del migrante "trafficato" per il suo ingresso, permanenza, transito o partenza dal territorio di quel paese, come anche per il possesso e l'uso di documenti falsi utilizzati in occasione dell'ingresso, mentre in Azerbaijan ed Ucraina non sono loro applicabili sanzioni penali ma amministrative. In Georgia, oltre a prevedere la non punibilità dei richiedenti asilo, come in Azerbaijan, se il migrante si presenta immediatamente alle autorità di quel paese e fornisce le spiegazioni necessarie relativamente alle modalità del suo ingresso o alla permanenza irregolare in quello Stato, il migrante non potrà essere ritenuto responsabile di questa sua condotta.

La diversificazione delle soluzioni legislative evidenziate che riguarda sia le definizioni del reato di favoreggiamento che le sanzioni per esso previste sommandosi a quella già presente tra i paesi membri dell'Unione, può avere tra gli effetti negativi l'agevolare le pratiche, da parte degli *smugglers*, di *forum shopping* nel governare i flussi che vengono così diretti verso i paesi con una legislazione di maggior favore.



5. Considerazioni conclusive

L'importanza della cooperazione con i paesi terzi nel prevenire l'immigrazione irregolare è riconosciuta sia nei documenti della Commissione, ed in particolare nell'*Action Plan* citato, che in quelli del Parlamento europeo. L'approccio olistico seguito da quest'ultima istituzione nella Risoluzione dedicata alla necessità di un approccio globale all'immigrazione del 2016²² sottolinea la stretta connessione che esiste tra la dimensione interna e quella esterna nel settore dell'immigrazione e dell'asilo e ribadisce il ruolo centrale del GAMM nella definizione degli obiettivi e degli strumenti delle politiche esterne dell'Unione.

Benché sia uno strumento di cooperazione di *soft law*, il *Panel on Migration* rappresenta un mezzo per valutare l'impatto che le proposte di riforma all'interno dell'Unione, nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, possono avere nelle relazioni con i paesi terzi e più in generale nella regione del partenariato orientale. Naturalmente tale riflessione vale, allo stesso modo, per le mancate riforme. Pur non essendo ancora paesi candidati, alcuni Stati del partenariato hanno ambizioni in tal senso, in primo luogo la Georgia e a seguire la Moldavia e l'Ucraina, e dunque uno *screening* sulla loro legislazione nel settore potrebbe un domani imporsi, in base ai criteri di Copenaghen, anche sotto questi profili. La mancata riforma del *Facilitators Package* renderà tale verifica meno incisiva riproducendo all'esterno quelle fragilità nella regolamentazione del traffico di migranti

²² Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)) P8_TA(2016)0102.



che si registrano all'interno dell'Unione e che attualmente derivano da un assetto normativo datato ed in buona parte inadeguato, in particolare sotto il profilo delle condotte perseguibili e della tutela dei diritti fondamentali, nel governare i flussi migratori odierni²³.

Una maggior armonizzazione nella disciplina sembra ancor più necessaria dopo la pronuncia della Corte di Giustizia²⁴ che, nel riconoscere la propria competenza all'esito di un rinvio pregiudiziale proposto dal Tribunale di Campobasso, ha inequivocabilmente stabilito che i procedimenti penali volti a reprimere il favoreggiamento all'immigrazione clandestina, mirando ad assicurare l'attuazione della direttiva 2002/90 e della decisione quadro 2002/946, rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Oltre all'obbligo di conformarsi alla normativa europea che la pronuncia implica, con evidenti effetti positivi in presenza di un'armonizzazione completa del settore che eviterebbe pratiche da parte degli *smugglers* volte a sfruttare la legislazione statale di maggior favore, essa determina un'applicazione della Carta dei diritti fondamentali pure al favoreggiamento nella sua disciplina non solo europea, ma anche nazionale²⁵.

²³ Sugli elementi continuità e discontinuità tra dimensione interna ed esterna dell'Unione nel settore della migrazione vedi Andrade (2015).

²⁴ Sentenza della Corte di Giustizia del 6 ottobre 2016, nella causa C-218/15, Paoletti *et al.*

²⁵ Sulle problematiche derivanti dall'applicazione del principio del primato, da parte dei giudici nazionali dei paesi di recente adesione, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, vedi Nascimbene (2016).



Le conclusioni raggiunte dalla Commissione all'esito della valutazione del *Facilitators Package* di rinviare la riforma non sembrano, dunque, pienamente condivisibili e rappresentano, di fatto, la presa d'atto della impossibilità ad intervenire legislativamente nella materia. Infatti se il limite a qualsiasi modifica nella disciplina europea vigente può essere spiegato, in parte, con la carenza e la difficoltà nel raccogliere dati statistici rilevanti in relazione al fenomeno dello *smuggling*, non pare costituire una risposta efficace la scelta di affidare solo alle buone prassi o al «*support for operational cooperation, information exchange, or handbooks for stakeholders in specific sectors*» (Refit Evaluation, p. 37) la possibilità di governare il fenomeno.

Le misure non legislative non solo favoriscono l'adozione di soluzioni da parte degli Stati tra loro disomogenee e che si sottraggono più facilmente al controllo giurisdizionale, anche sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali, ma, come peraltro ravvisato dalla stessa Commissione, esse sono tipica espressione di una logica "emergenziale" che non può esaurire gli strumenti di intervento dell'Unione. La necessaria complementarietà dello strumento non legislativo con quello legislativo rimanda ineludibilmente ad un'azione di riforma del *Facilitators Package* quale strumento che meglio contribuisce a «*better preventing and countering the phenomenon in the long term*» (Refit Evaluation, p. 30). L'auspicio, che non si può fare a meno di formulare, è che tale riforma giunga prima che i flussi migratori nella regione del partenariato orientale inducano le autorità europee e nazionali ad invocare, per governarli, quella logica dell'"emergenza" che ha caratterizzato ed in buona parte caratterizza ancora oggi la situazione nel Mediterraneo.



Bibliografia

Andrade, P.G. (2015), *The Legal feasibility of the EU's External Actio on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined*, in *European Journal of Migration and Law*, pp. 263-281.

Bauloz, C. (2017), *The EU Migration Partnership Framework: an External Solution to the Crisis?* in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 31st January, disponibile all'indirizzo <http://eumigrationlawblog.eu/the-eu-migration-partnership-framework-an-external-solution-to-the-crisis/>.

Caggiano, G., (cur.) (2016), *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino: Giappichelli.

Carta, M. (2016), *La disciplina del traffico di migranti: prospettive di riforma nel sistema UE*, in *Federalismi.it*, 22, pp. 1-29

Cellamare, G. (2010), *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, pp. 369-401.

Cremona, M. (2008), *Defining Competence in the EU External Relation: Lessons from the Treaty Reform Process*, in A. Dashwood, M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of the EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge: Cambridge University Press.

Di Pascale, A. (2015), *Le politiche dell'immigrazione e asilo dell'Unione europea: alcune riflessioni sui primi quindici anni*, in M. Carta (cur.), *Quale futuro per l'Europa tra crisi, rilancio e utopia*, Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. 241-260.

Favilli, C. (2016), *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, pp. 405-426.



Nascimbene, B. (2016), *Il primato, l'Unione allargata e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1, pp. 3-21.

Maes, M., C. Foblets, Ph. De Bruycker (eds.), *External Dimensions of European Migration Law and Policy*, Bruxelles: Bruylant, 2011.

Monar J. (2012), *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice. Progress, Potential and Limitations after the Treaty of Lisbon*, Working Paper. Swedish Institute of European Policy Studies (SIEPS), Stockholm.

Mignolli, A. (2009), *L'azione esterna dell'Unione europea ed il principio di coerenza*, Napoli: Jovene.

Mitsilegas, V. (2016), *Justice and Trust in the European Legal Order. The Copernicus Lectures*, Napoli: Jovene.

Neframi E. (2011), *Division of Competences between the European Union and its member States Concerning Immigration*. Study requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Bruxelles, 2011.

Peers, S., V. Moreno-Lax, M. Garlick, E. Guild (eds.) (2015), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*, Leiden-Boston: Brill-Nijhoff.

Poli, S. (cur.) (2016), *The European Neighbourhood Policy: values and principles*, London-New York: Routledge.

Sanna, C. (2014), *Strasburgo e Kiev ratificano l'accordo di associazione UE – Ucraina*, in *Eurojus.it*, leggibile su <http://rivista.eurojus.it/strasburgo-e-kiev-ratificano-laccordo-di-associazione-ue-ucraina/>.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VII, n. 3, 2017

data di pubblicazione: 22 gennaio 2018

Osservatorio europeo e internazionale

Végh, Z. (2015), *Eastern Partnership beyond the Riga Summit Rethinking Cooperation*, EU Frontiers Policy Paper, No. 11, Budapest: Center for EU Enlargement Studies, reperibile *online*.



Abstract

The Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum: Recent Developments

The article explores the new initiatives that the European Union and the six countries of the Eastern Partnership (Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, and Ukraine) have undertaken in the field of migration and asylum. In particular the analysis carried out in the essay concerns the activities of the Panel on Migration and Asylum, launched at the Prague Summit on 2011, as the most significant tool created to facilitate, inter alia, the strengthening of the immigration and asylum system of the partnership countries; the progress of the dialogue on the issues of immigration and asylum between the partnership countries and the European Union and, finally, the facilitation of the exchange of best practices to comply with international standards. The research highlights the differences between national regimes and the law of the European Union with regard to irregular immigration, particularly as regard smuggling, and the reasons behind this fragmentation.

Keywords: migration, asylum, Panel on Migration and Asylum, EU, Eastern Partnership.



Il fenomeno dell' *outsourcing* militare nell' esperienza statunitense *

di Alessandro Gorini **

1. Introduzione

L'avvento dell'età moderna sancì l'avvio di quel lento processo di razionalizzazione del potere che, culminando alla fine del XVIII secolo, determinò il trionfo delle entità statali su ogni altro centro di potere sociale. Oggi, all'interno di quella che viene considerata come l'era della conflittualità postmoderna (Duffield 2008), il ruolo dello Stato sembra aver subito un significativo ridimensionamento. Pur rimanendo il principale soggetto di diritto internazionale, lo Stato non è più l'assoluto protagonista delle crisi internazionali, spesso guidate da spinte politiche e militari provenienti da entità non-statali di varia natura.

In questo mutato contesto storico, le *Private Military and Security Companies* (PMSCs) rappresentano l'attore più innovativo nella trasforma-

* Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).

** Dottore magistrale in Relazioni internazionali presso l'Università degli Studi Roma Tre.



zione dell'arena conflittuale e delle condotte di guerra (Maniscalco 2008). Identificabili come l'ultima manifestazione temporale dell'attività mercenaria, queste compagnie sono riuscite – con la fine della Guerra Fredda – ad affermarsi quali principali concorrenti nella gestione della sicurezza statale. Se infatti durante tutto il periodo della contrapposizione bipolare le principali minacce alla sicurezza erano state tenute sotto controllo dalla ferrea logica dei due blocchi, con il venir meno dell'equilibrio del terrore non solo riemersero vecchi contrasti figli di crisi mai superate, ma si svilupparono anche nuove e multiformi dispute. Questa progressiva proliferazione di conflitti causò un complessivo aumento della domanda di servizi militari da parte di tutte quelle entità statali che non poterono o non vollero, per differenti ragioni, impiegarne dei propri (Singer 2008). Tale domanda, non trovando più una risposta da parte delle superpotenze, si rivolse altrove, ovvero verso il settore privato che, con la sua capacità di configurarsi quale moltiplicatore di forza, fu in grado di rispondere alle differenti richieste provenienti da numerosi committenti (Singer, 2008).

Tuttavia, se è vero che gli eventi e le condizioni determinatisi con la fine della Guerra Fredda sono utili a spiegare l'ascesa delle PMSCs all'interno delle aree più instabili del pianeta, quest non svelano le ragioni per le quali la più grande potenza militare del mondo, gli Stati Uniti d'America, se ne sia avvalsa in maniera sempre più massiccia. Il presente lavoro offre quindi una lettura delle possibili motivazioni storiche, socioeconomiche e politiche che hanno reso unico e rilevante il fenomeno dell'*outsourcing* dei servizi di sicurezza all'interno del contesto statunitense.



L'elaborato verterà, in prima analisi, sugli aspetti antecedenti relativi alla nascita del fenomeno, per poi arrivare alla sua definitiva affermazione. Un cammino lungo più di due secoli, iniziato a partire dalla Dichiarazione di Indipendenza e culminato con l'occupazione dell'Iraq.

2. Dal liberalismo al neoliberalismo

Se è nel corso della moderna conflittualità che le *Private Military and Security Companies* hanno acquisito notevole spazio di manovra, è nel sistema americano che tale attività si configura più come regola che eccezione. Una realtà, quella dell'*outsourcing*, profilatasi mediante la convergenza di processi giuridici, economici e sociali, che affondano nei primordi della storia americana. Avulsi dall'eredità del modello westfaliano, gli Stati Uniti furono protagonisti di un processo di razionalizzazione del potere del tutto a se stante rispetto alle realtà europee, la cui sostanza però, non impedì nei secoli a seguire l'*escalation* del paese verso una posizione egemone nel panorama mondiale.

Sebbene oggi sia indubbia la collocazione di preminenza degli Stati Uniti all'interno dell'alveo dei cosiddetti "Stati forti", questi rappresentano un caso del tutto singolare. Per comprendere a pieno le peculiarità relative al caso americano è tuttavia essenziale cogliere a pieno cosa si intenda per "Stato forte". Tale definizione affonda le sue radici all'interno degli assiomi weberiani, tra i primi a codificare la modernità statale in termini di potere. Lo Stato, per Max Weber, si identifica come: «un'impresa istituzionale di carattere politico in cui l'apparato amministrativo avanza con successo una pretesa di monopolio della coercizione



della forza legittima in vista dell'attuazione degli ordinamenti» (Weber 1999). Per il sociologo tedesco, lo Stato deve essere considerato alla stregua di un'impresa che reclama il monopolio dell'uso della forza su di un determinato territorio, escludendo qualunque altro centro di potere sociale dalla possibilità di utilizzare tale prerogativa.

Si tratta di un servizio di "protezione" fornita a tutti, ma che non tollera concorrenti. «Il carattere monopolistico del potere statale è un elemento essenziale della sua situazione moderna e al tempo stesso della sua qualità di "istituzione" razionale e di "impresa continuativa". Il potere costituito è l'unico detentore della forza che definisce i rapporti sia a livello pubblico sia a livello privato e quindi il solo che è autorizzato a determinare il diritto, il rispetto della legge, l'amministrazione della giustizia» (Bassani e al. 2011). In tal senso, al fine di rendere quella della protezione una virtù ad appannaggio esclusivamente statale, le autorità centrali misero in opera un progressivo disarmo dei sudditi, ponendo così la violenza, sotto il legittimo controllo dello Stato.

Tutte le sue funzioni, a partire dal monopolio della legislazione, ebbero inizio con l'imposizione rivolta alla società civile di rinunciare ad essere armata. In questo modo la risoluzione delle discordie venne assunta come interesse generale del potere. L'offesa a un cittadino diventò così anche un'offesa verso l'interesse statale, principio che, ancora oggi, preserva l'ordine. «Abolire la faida non significa prendere una misura statale come tante altre, bensì cambiare radicalmente la struttura dello Stato e del diritto. Per questa ragione, i semplici divieti di faida non giovarono a nulla, finché gli uomini non vennero costretti a rinunciare all'uso della faida e a scegliere la via del diritto quest'ultima, però, do-



veva essere strutturata in modo che il diritto difeso in giudizio potesse ottenere anche un'esecuzione statale» (Bassani e al. 2011).

Questo processo di “pacificazione territoriale”, comune nella realizzazione dell'accentramento del potere statale nel panorama europeo, non si affermò nella nascente confederazione americana. Quest'ultima fu promotrice di quel principio costituzionale che riconobbe nel cittadino armato un ulteriore strumento di difesa: «*A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear arms, shall not be infringed*»¹. Nella genesi della politica americana, il singolo venne quindi inserito come elemento ausiliare alla salvaguardia del paese, che avrebbe così beneficiato di maggiori forze da contrapporre, non solo alla minaccia rappresentata dall'Impero britannico, ma anche verso tutte quelle sfide insite in un continente ancora parzialmente inesplorato (Morrison, Commager 1961).

Questa concezione “concorrenziale” tra Stato e privati, comune alle logiche di stampo liberale, avrebbe costituito, secoli dopo, il terreno di coltura ideale per la successiva ascesa delle *Private Military and Security Companies*. Una realtà che ebbe modo di realizzarsi concretamente solo con l'affermarsi della dottrina neoliberista. Imponendosi come nuova visione del mondo, questa rivoluzionaria dottrina economica fece della rimozione dei vincoli alla libertà di iniziativa privata il suo principio fondante (Harvey 2006). Il ridimensionamento dell'attività statale che ne seguì non si limitò ai soli ambiti politici ed economici, ma coinvolse anche, e soprattutto, la sfera militare. Gli anni '80 del Novecento rappre-

¹ Secondo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787,



sentarono, per l'imprenditoria privata, l'occasione favorevole per compiere il definitivo passo verso la sua compiuta affermazione quale principale competitor nella gestione della sicurezza del paese. Con l'emanazione della circolare A-76 da parte dell'Office of Management and Budget (1983), le strutture statali vennero "invitate" a non porsi in competizione con le attività commerciali private, salvo che in situazioni molto particolari: «*in times of a declared war or military mobilization*»².

Questo fu l'atto con il quale il settore americano della sicurezza privata iniziò ad assumere le dimensioni che lo caratterizzano oggi. Con esso venne infatti aperto quello che può essere considerato come un vero e proprio "vaso di Pandora" dal quale scaturirono le successive liberalizzazioni. Già a partire dal 1985, l'allora capo di Stato Maggiore John A. Wickam approvò una serie di ordini che stabilirono le procedure che avrebbero consentito di rimpiazzare – anche in caso di guerra – i soldati dell'esercito regolare con dei contractors civili (Ettinger 2011).

Se fu per mezzo della Presidenza Reagan che il processo di *outsourcing* della sicurezza divenne parte integrante della politica strategica statunitense, fu solo con l'avvento di George W. Bush che questo raggiunse il suo apice. Emblema di questo nuovo corso politico fu il cambiamento introdotto all'interno della dottrina strategico-militare statunitense dal Quadrennial Defense Review del 2001. In questo documento il Dipartimento della Difesa individuò nella esternalizzazione di servizi militari a favore dei privati, lo strumento attraverso il quale il paese sarebbe riu-

² Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *Performance and Establishments*, 4 agosto, 1983, in <https://obamawhitehouse.archives>.



scito a rispondere efficacemente sia alle varie minacce alla sicurezza nazionale (*Homeland Defence*), che alle sfide d'oltreoceano (*Asymmetrical Threat Operation*). Tutte quelle funzioni che non vennero considerate di competenza esclusiva del Dipartimento, e quindi esterne ai processi di *core government fuction* (U.S. Departement of Defense 2001, 61), divennero suscettibili di privatizzazione. Nel corso dell'era Bush Junior, l'industria della sicurezza privata non solo ebbe modo di accrescere la propria influenza e rilevanza all'interno dei confini nazionali, ma soprattutto assunse un ruolo di primordine nei diversi impegni militari che il paese intraprese nel corso della *Global War on Terrorism*.

Quello che gli Stati Uniti esportarono nel Medio Oriente fu un nuovo modo di concepire e fare la guerra, in cui alla costruzione politica del nemico si affiancò il moderno approccio imprenditoriale al conflitto. Una strategia politico-militare che ebbe modo di mostrare i suoi effetti a partire dal 2001, quando gli Stati Uniti lanciarono l'operazione *Enduring Freedom* in Afghanistan e che proseguì, nel 2003, con l'operazione *Iraqi Freedom* in Iraq. Tuttavia, sebbene nel primo caso le *Private Military and Security Companies* rappresentarono uno dei vari attori in campo, all'interno di un ampio mosaico di forze, fu solo nel conflitto iracheno che il loro ruolo divenne addirittura predominante. Non a caso, alcuni fra i massimi esperti in materia come Peter Warren Singer e Stefano Ruzza sono arrivati ad affermare che in Iraq si assistette alla più imponente e vistosa mobilitazione militare privata dai tempi della Guerra dei trent'anni.



3. Il caso iracheno

Il 17 marzo del 2003, il presidente americano George W. Bush lanciò pubblicamente il suo *ultimatum* al *rais* iracheno. Se quest'ultimo non avesse lasciato l'Iraq entro le successive 48 ore, gli Stati Uniti avrebbero agito al massimo delle loro capacità militari, al fine di estirpare preventivamente tutte le possibili minacce provenienti da quello che, ormai da tempo, era considerato tra i peggiori stati "canaglia" dell'era contemporanea. Il discorso del 17 marzo, tenutosi nella Cross Hall della Casa Bianca, non fu altro che l'ultimo atto verbale di una linea politica avviata con la direzione di Bush senior e culminatasi con quella di Bush junior, deciso ad abbattere i nuovi nemici degli Stati Uniti, identificati nel terrorismo internazionale e nei *rogue states*.

Forti di queste motivazioni e dall'appoggio fornito da parte di diversi paesi, il 20 marzo del 2003 gli Stati Uniti diedero inizio all'operazione *Iraqi Freedom*. Le forze statunitensi e quelle Alleate, riunitesi al di sotto di un unico nome, quello di "Coalition of the willing", riuscirono rapidamente ad avere ragione sullo schieramento iracheno, che nulla poté contro il travolgente dispiegamento di forze messe in campo dalla Coalizione. Con la presa di Baghdad, avvenuta in meno di un mese dall'inizio delle ostilità, si pose fine al regime di Saddam Hussein. L'immediatezza dei successi militari indusse il presidente Bush a dichiarare, già il primo maggio, che la missione era compiuta.

Le sue parole, tuttavia, si rivelarono affrettate. La Coalizione Internazionale rimase infatti impantanata a lungo in un conflitto irregolare combattuto contro un nemico sfuggente (Ruzza 2008). I tentativi volti a riportare l'ordine in Iraq avrebbero impiegato anni prima di riscontrare



esisti positivi: avrebbero richiesto sia un maggiore impegno militare da parte dei membri della Coalizione che un cambiamento nelle strategie d'azione. Se infatti nel 2008 si registrò – per la prima volta dall'inizio delle ostilità – un sostanziale rafforzamento nella stabilità nel paese, questo risultato fu raggiunto grazie alla convergenza di due scelte politiche prese dall'amministrazione Bush: aumento degli effettivi impiegati nell'occupazione (superarono quota 160.000) e nomina di David Petraeus come nuovo Comandante in Capo delle Forze Armate Statunitensi stanziate in Iraq (artefice quest'ultimo della vincente strategia militare della "controinsorgenza").

Sebbene questi interventi avessero apportato delle migliorie, risultò evidente che le previsioni iniziali, riguardanti la durata e la complessità del conflitto, avevano sottostimato quelli che potevano essere gli ostacoli reali. Chi invece fu in grado d'individuare nel conflitto iracheno enormi potenzialità, economiche e politiche, furono le *Private Military and Security Companies*. In un sistema che identificava nella esternalizzazione di servizi militari a favore dei privati, lo strumento che avrebbe permesso al paese di rispondere più efficacemente alle varie sfide d'oltreoceano, le PMSCs seppero esercitare la propria influenza. Come già sostenuto precedentemente, fu proprio all'interno del conflitto iracheno che si ebbe la più grande mobilitazione di società militari private dai tempi dell'era moderna. Ciò nonostante, ricostruire con esattezza i numeri relativi al dispiegamento privato presenta notevoli difficoltà, data l'enorme quantità di committenti – sia pubblici che privati – che fecero ricorso ai servizi erogati da tali compagnie. Una situazione resa ancor più complessa se si considera che il fenomeno della privatizzazione della sicurezza ha assunto, in tutto l'arco del conflitto latente, un andamento altalenante.



Nel tentativo di far chiarezza sulle reali dimensioni del fenomeno, lo United States Central of Command (CENTCOM) rese pubblici, a partire dal 2007, le cifre relative al numero di contractors assoldati dal Dipartimento di Difesa. Quello che emerse dalle prime rilevazioni fu un dato senza precedenti. Il numero di operatori privati impiegati nel conflitto iracheno aveva superato le 160.000 unità. Una cifra che, anche se eccezionale, ricostruiva un quadro del tutto parziale della realtà, considerando che il Dipartimento della Difesa non era che uno dei numerosi committenti dei servizi erogati dalle PMSCs. Nel novero dei clienti erano presenti anche il Dipartimento di Stato, l'United States Agency International nonché alcuni governi membri della Coalizione.

Tuttavia, le cifre riportate dal CENTCOM, pur incomplete, furono utili per individuare la correlazione esistente tra gli schieramenti “regolari” e quelli “privati”. Quest’ultimi mantennero, negli anni dell’occupazione, un certo grado di proporzionalità con il numero degli effettivi appartenenti al contingente nazionale. Tuttavia, ciò che ruppe con le logiche del passato fu rilevato a partire da luglio 2010, ovvero, quando a seguito del ritiro delle forze “regolari” statunitensi – in funzione dell’accordo SOFA – il numero di *contractors* divenne stabilmente superiore fino alla conclusione dell’operazione Iraqi Freedom. Eppure, non furono solo i numeri a rendere il caso iracheno estremamente significativo; questo si distinse anche per l’insolito status giuridico di cui godettero le compagnie e i singoli operatori che vennero impiegati sul territorio. In virtù dell’Order No. 17, emanato nel giugno 2004 dall’Autorità Provvisoria di governo, venne stabilito che gli operatori ingaggiati avrebbero goduto della piena immunità rispetto alla legge irachena. Questo provvedimento, unico nel suo genere e dalla portata estensiva,



continuò a produrre i suoi effetti anche dopo la dissoluzione dell'Autorità provvisoria.

La neonata Repubblica Irachena, per tutto il tempo che l'Order No. 17 rimase in vigore, non poté agire nei confronti delle PMSCs, anche nei casi in cui ne fosse stata accertata la responsabilità (Ruzza 2008). Il caso che scosse l'opinione pubblica mondiale si verificò il 16 settembre del 2007, quando nei pressi di Nisour Square, a Baghdad, quattro operatori della compagnia Blackwater furono responsabili della morte di 17 civili e del ferimento di ulteriori 35. L'episodio, ribattezzato in seguito dalla stampa come "The Baghdad's bloody Sunday" (Scahill 2007), avvenne nel corso dell'operazioni di ricognizione effettuate dalla Blackwater in osservanza del contratto Worldwide Personal Protective Services (WPPS) stipulato con il Dipartimento di Stato americano. Secondo quanto emerse dalle indagini condotte dall'FBI, gli uomini della Blackwater fecero un ingiustificato sfoggio di forza brutta (Johnston, Broder 2007).

A seguito dell'accaduto il Congresso degli Stati Uniti rese disponibili le rilevazioni statistiche concernenti tutti gli incidenti che avevano interessato le PMSCs nel corso di operazioni in ambito WPPS. Queste rilevarono come la Blackwater detenesse, con 168 casi, il primato di compagnia maggiormente coinvolta in scontri a fuoco. Inoltre, emergeva un altro dato significativo: per l'85% di questi, la responsabilità di aver aperto il fuoco per primi veniva attribuita agli stessi operatori della compagnia. Di conseguenza, apparve evidente come l'incidente di Nisour Square non fosse un caso isolato, ma che anzi rientrasse all'interno di un vero e proprio *modus operandi*. «Eppure, fu solo con questo caso che la situazione ebbe un certo impatto mediatico e politico» (Ruzza 2008). Se il Dipartimento di Giustizia americano impiegò diversi anni nell'incriminare gli



autori di tale “massacro”, ciò che non si fece attendere fu la reazione del Governo iracheno, il quale manifestò pubblicamente la volontà di chiamare in giudizio la compagnia americana. Tuttavia, godendo della piena immunità nei confronti delle norme irachene, sia gli operatori che la società stessa non incorsero in alcun provvedimento penale. Perfino la minaccia derivante dalla revoca della licenza per poter operare fu priva di qualsiasi effetto nei confronti di Blackwater, visto che la compagnia aveva sempre esercitato le sue funzioni senza mai richiedere tale licenza.

A emergere con il clamore causato dal caso di Nisour Square, non fu solo la consapevolezza che le PMSCs avessero acquisito un potere senza precedenti, ma che questo si fosse temprato a discapito della sovranità di uno Stato. La posizione di totale impotenza del Governo locale nei confronti non solo delle Blackwater ma anche di tutte quelle PMSCs strettamente collegate alla Coalizione, non fece altro che inasprire i rapporti tra Stati Uniti e Iraq. Una situazione cui si tentò di porre rimedio mediante gli accordi sullo Status of Forces Agreement (SOFA), i quali, oltre a disporre i relativi termini del ritiro delle forze regolari statunitensi, sancirono anche la cessazione dell’immunità riservate agli operatori privati. In virtù di tale accordo, dal primo gennaio 2009 la legge irachena tornava ad essere valida *erga omnes*.

Se in Iraq si è assistito alla più imponente e vistosa mobilitazione militare privata dai tempi della Guerra dei trent’anni è perché la politica lo ha permesso; se i singoli contractors delle PMSCs che hanno operato in Iraq durante il periodo di occupazione hanno goduto della piena immunità nei confronti delle leggi irachene, è perché la politica l’ha concesso. Ad ogni modo, l’individuazione delle effettive motivazioni che hanno indotto il governo americano a servirsi di tale “strumento” costituisce un



campo di analisi ancora aperto. Attualmente, i dati relativi ai costi sostenuti, nonché l'attuale situazione irachena, mostrano chiaramente come oltre a essere stato un servizio pagato a caro prezzo (all'incirca 141,248.13 milioni di dollari), sia stato anche fonte di ulteriori tensioni tra il paese occupante e quello occupato. Questi fatti, uniti alla pressione mediatica, obbligarono il Dipartimento della Difesa a riesaminare il ruolo e il livello dei privati all'interno delle forze Statunitensi. Un processo di rianalisi lungo ed accidentato che nell'immediato non produsse cambiamenti sostanziali.

Con l'insediamento della Presidenza Obama, avvenuto nel 2009, si avviarono diversi tentativi di riduzione e regolarizzazione del fenomeno, che si concretizzarono nella stesura dei successivi Quadrennial Defense Review. Nel primo di essi, risalente al 2010, il Dipartimento della Difesa si pose l'obiettivo di ridurre la percentuale di contractors operativi nelle "zone calde" del globo, portandoli dal 39% al 26%, e di sostituirli con personale militare statale. Questa operazione faceva capo a un piano di smobilitazione generale delle forze statunitensi stanziato in diverse parti del pianeta. In questo, il Dipartimento si riservava il compito di stabilire, in base ai casi, quale fosse il giusto *mix* tra personale pubblico e privato nella composizione delle forze impiegate. Non venne quindi messo in discussione il ruolo delle compagnie private all'interno dello scacchiere strategico. Se si registrò un'effettiva riduzione del giro d'affari legato ai servizi militari, i processi di regolamentazione del fenomeno non ottennero significativi risultati, né durante il primo mandato di Obama, né nel secondo. A oggi il fenomeno dell'*outsourcing* dei servizi militari a favore delle PMSCs non è mai incorso in nessuna forma di ri-



dimensionamento, diventando di fatto una prassi consolidata all'interno delle politiche strategiche degli Stati Uniti.

4. Osservazioni conclusive

In un'epoca in cui la conflittualità costituisce una fra le attività più redditizie, assoldare le *Private Military and Security Companies* significa prendere parte alla divisione degli utili rimanendo a distanza. Agire per procura consente non solo di non esporsi politicamente, ma anche di ridurre la mobilitazione militare visibile, di contenere il numero dei caduti militari e di aggirare limiti e vincoli del diritto internazionale nella condotta della guerra (Ruzza, 2011). Tuttavia, a fronte dei vantaggi che può presentare il ricorso all'*outsourcing* e l'impiego di PMSCs, il fenomeno cela in sé diverse criticità.

È necessario, infatti, tenere nella dovuta considerazione alcuni aspetti che esulando da valutazioni di opportunità politica, mettono in luce la gravità delle possibili conseguenze di un impiego massiccio, non consapevole e non adeguatamente coordinato. In primo luogo, la mancanza di trasparenza che spesso caratterizza le operazioni affidate alle società private e l'inattendibilità delle informazioni: come testimonia il caso iracheno, né il numero relativo alle aziende ingaggiate né tantomeno il numero di operatori da quest'ultime impiegati possono essere considerati affidabili. Di conseguenza, il potere di controllo del fenomeno da parte dell'opinione pubblica viene inevitabilmente ridotto.

In secondo luogo, «sul piano della legalità, si pongono svariate difficoltà di inquadramento normativo, per quanto concerne



l'individuazione del regime giuridico applicabile e dello *status* da riconoscere e del trattamento da riservare ai membri di tali imprese private» (Bonomo 2010). Le fonti del diritto internazionale vigenti non si sono adeguate alla moderna figura del *contractor*, rimanendo ancorate a un'idea di mercenariato post-coloniale.

In conclusione, la mancanza di trasparenza unita all'assenza di adeguati controlli politici e giudiziari e la conseguente sensazione di impunità percepita dalle imprese e dai loro dipendenti, contribuiscono a creare un contesto particolarmente favorevole alla diffusione di comportamenti ai limiti della legalità. In questo, la strage di Nisour Square dimostra come le conseguenze di tali pratiche possano ricadere, oltre che sugli esecutori materiali, anche sullo Stato che ne ha consentito l'esercizio. Se quindi è appurato che il ricorso alle *Private Military Companies* possa portare a un inasprimento del conflitto, ciò su cui bisogna riflettere è se questo strumento sia parte del problema o della soluzione delle crisi internazionali.



Bibliografia

Bassani, L.M., S.B. Galli, F. Livorsi (2011), *Da Platone a Rawls, Lineamenti di storia del pensiero politico*, Torino: Giappichelli.

Duffield, M. (2004), *Guerre postmoderne. L'aiuto umanitario come tecnica politica di controllo*, Bologna: il Ponte.

Ettinger, A. (2011), *Neoliberalism and the rise of the private military industry*, in *International Journal*, 66 (3), pp. 743-764.

Harvey, D. (2007), *Breve Storia del Neoliberalismo*, Milano: il Saggiatore.

Johnston, D., J.M. Broder (2007), *F.B.I Says Guards Killed 14 Iraqis Without Cause*, in *The New York Times*, 14 novembre.

Leone, V. (2013), *Petraeus e il lato umano della guerra in Iraq*, in *Treccani.it – Atlante*, disponibile online all'indirizzo http://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/Petraeus_e_il_lato_umano_della_guerra_in_Iraq.html.

Maniscalco, M.L. (2008), *La pace in rivolta*, Milano: FrancoAngeli;

Morrison, S.E., H.S. Commager (1961), *Storia degli Stati Uniti d'America*, Vol. 1, Firenze: la Nuova Italia.

Ruzza, S. (2011), *Guerra contro terzi. Aziende di sicurezza e privatizzazione della funzione militare*, Bologna: il Mulino.

Scahill, J. (2007), *Blackwater. The rise of the world's most powerful mercenary army*, New York: Nation Books.

Singer, P.W. (2003), *Corporate Warriors, The rise of the privatized military industry*, New York: Cornell University Press.

Weber, M. (1999), *Economia e società*, vol. 1, Torino: Einaudi.



Report e documenti

Bonomo, S. (2010), *Private Military Companies: verso la commercializzazione dei conflitti?*, Roma: Ministero della Difesa.

Executive office of the President office of Management and budget (1983), *Performance and Establishments*, 4 agosto.

Peters, H.M., M. Schwartz, L. Kapp (2017), *Department of Defense Contractor and Troop Levels in Iraq and Afghanistan: 2007-2017*, Washington: Congressional Research Service.

The Congress of the United States, Congressional Budget Office (2008), *Contractors' Support of U.S Operation in Iraq*.

U.S. Department of Defense (2001), *Quadrennial Defense Review Report (QDR)*.

U.S. Department of Defense (2010), *Quadrennial Defense Review Report (QDR)*.

U.S. House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform (2007a), *Private military contractors in Iraq: an examination of Blackwater's actions in Fallujah*.

U.S. House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform (2007b), *Additional Information about Blackwater USA*, 1 ottobre. 9



Abstract

Military outsourcing in U.S. Experience

On September 20th, 2001, US President George W. Bush declared “war on terror”. Assuming the role of defenders of freedom, the United States undertook a series of military actions against those who were deemed to be part of the new “axis of evil”. The aim of the new US crusade was to eliminate all possible threats to the international security. This mission involved both state and non-state actors. Indeed, during the military operations launched in the Middle East, the United States could count on Private Military and Security Companies (PMSCs) support. Coming onstage at the end the of Cold War, and confirming their role in international arena over the next few decades, these Companies have increasingly become an alternative to the traditional State’s monopoly on violence. This paper provides a brief introduction on the key factors behind the PMSCs escalation in the US military policy and gives an in-depth analysis of the role that PMSCs played during the Iraqi occupation.

Keywords: Private Military and Security Companies (PMSCs), United States, monopoly on violence.



Fuggire da sé: David Le Breton e la crisi del legame sociale nella società contemporanea *

di Emanuele Rossi **

Troppo grave è il compito di essere se stessi.

D. Le Breton

«Ciò che non possiamo mai essere – scriveva Erving Goffman – è semplicemente uomini e donne. Noi siamo ciò che fingiamo di essere» (Coser 2002, 623). Con questa affermazione, il sociologo canadese sottolineava una verità difficile da contraddire e cioè che in quanto esseri umani siamo costretti, volenti o nolenti, a recitare un ruolo, ad interpretare una parte all'interno della società in cui siamo nati e cresciuti e questo "spettacolo" deve durare tutto il tempo in cui viviamo. A ben vedere,

* Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).

** Ricercatore confermato di Sociologia generale presso l'Università degli Studi Roma Tre - Dipartimento di Scienze politiche.



in tutto ciò non sembra esservi nulla di nuovo poiché si tratta di una delle funzioni principali che costituiscono la nostra vita concreta¹. In tal senso, è possibile affermare che siamo tutti attori sulla scena, abilmente istruiti ad offrire una determinata immagine di noi stessi ai diversi tipi di pubblico che abbiamo di fronte. E tuttavia, può accadere che proprio quel ruolo con cui più ci identifichiamo o quelle rappresentazioni che abbiamo accuratamente allestito non siano più in grado di raccontare la nostra storia o semplicemente di soddisfare quel naturale bisogno di essere se stessi.

Quando ciò accade non resta altro da fare che, per dirla con Marx (2007, 63), «trarsi fuori da ciò che esiste» o meglio – come suggerisce David Le Breton in un recente saggio (Le Breton, 2016a) – fuggire da sé. Si tratta di una strategia di vita che sembra trovare sempre maggior successo all'interno della società contemporanea dove l'egemonia della "prestazione"², il dominio della flessibilità, dell'urgenza, della velocità,

¹ «Il recitare un ruolo – scrive Georg Simmel – non nel senso dell'ipocrisia e dell'inganno, ma come il confluire della vita personale in una forma espressiva preesistente e prefigurata, fa parte delle funzioni che costituiscono la nostra vita concreta» (Simmel 1998, 54).

² Riferendosi al "principio di prestazione", un principio attivo all'interno di una società acquisitiva e antagonistica, Herbert Marcuse scrive: «per la grande maggioranza della popolazione, la misura e il modo della soddisfazione sono determinati dal loro lavoro; ma questo lavoro è lavoro per un apparato che essi non controllano, che opera come un potere indipendente. A questo potere gli individui, se vogliono vivere, devono sottomettersi, ed esso diventa tanto più estraneo quanto più si specializza la divisione del lavoro. Gli uomini non vivono la loro vita, ma eseguono funzioni prestabilite; mentre lavorano, non soddisfano propri bisogni e proprie facoltà, ma lavorano in uno stato di alienazione» (Marcuse 2001, 88).



della concorrenza, del successo ad ogni costo (Zoja 2009) e di tutti quei processi di “liquefazione”, ben descritti da Bauman (2002), hanno contribuito a mettere in crisi la solidità del legame sociale e di tutta una serie di punti di riferimento stabili dell’esistenza, gettando l’individuo contemporaneo in una condizione di precarietà e di crescente incertezza poiché «attorno a sé non ha più, come un tempo, alcuna compagine politica che lo aiuti ad affermarsi nella lotta comune, non è più sostenuto da una cultura di classe e da un destino condiviso con altri» (Le Breton 2016a, 13). In altri termini, per usare una famosa espressione di Ulrich Beck (2000), viene ripetutamente chiesto a ciascun individuo di cercare «soluzioni biografiche a contraddizioni sistemiche», un impegno enorme che implica una tensione e uno sforzo considerevole.

Malgrado ciò, se è vero che molti riescono ad adeguarsi al mutamento in atto adattandosi alle nuove circostanze³, è pur vero che non tutti gli individui dispongono delle medesime capacità. E così può accadere che in un contesto in continua trasformazione, sempre più privo di senso e di significato, l’individuo scelga una possibile via di fuga, una modalità con cui liberarsi dalle pressioni e dalle contraddizioni del mondo esterno al fine di poter tornare a vivere e a muoversi con rinnovata libertà. Attraverso il tentativo disperato di assentarsi da sé, che spesso si esprime

³ In queste circostanze prende forma un particolare tipo di individuo che Ernest Gellner definisce come “uomo modulare”. L’uomo modulare rappresenta l’estrema difesa che l’individuo contemporaneo contrappone alla schiacciante sensazione di incertezza che caratterizza tutta la sua esistenza e che fa della precarietà una risorsa per sviluppare una soggettività dotata di qualità monouso e scambiabili, che gli consente di essere presente nel mercato del lavoro grazie alle sue qualità mutevoli (Gellner 1996).



nella necessità di sottrarsi dal peso del legame sociale, l'individuo contemporaneo esprime un bisogno su tutti e cioè quello di recuperare quei *margini di gioco* per «alleggerire la tensione e anche per ristabilire delle certezze nella più grande incertezza» (Mongardini 1996, 67). Per far ciò sperimenta diverse forme di fuga da sé e dagli altri che David Le Breton, attraverso un'attenta analisi socio-antropologica, indaga in profondità, restituendoci uno scenario complesso e utile alla comprensione del senso più profondo di alcune "condotte" di vita⁴, specialmente quelle che riguardano le nuove generazioni.

La decisione di sottrarsi al legame sociale può avere diverse motivazioni, molto spesso può maturare come risposta a situazioni della vita estremamente difficili alle quali non sembra esserci nessun'altra via di uscita se non appunto quella di congedarsi in maniera più o meno definitiva dagli altri. Un lutto, una separazione, un licenziamento, con tutte le conseguenze che la perdita di un lavoro comporta in termini di identità e di autostima personale⁵, possono spingere l'individuo a distaccarsi dal suo mondo precedente e ad innalzare una barriera insuperabile tra sé e gli altri. In tali circostanze, «il legame sociale o familiare pare non contare più nulla per quell'individuo, che si è disfatto della propria esistenza e continua a vivere soltanto in virtù di una certa pesantezza» (Le Breton 2016a, 21).

Come i personaggi dei romanzi di Robert Walser, a cui Le Breton fa continuo riferimento, gli individui che desiderano scomparire e, per così

⁴ Su questo tema rinvio a Le Breton (2016b).

⁵ Su questo argomento vedi l'ormai classico lavoro di Sennett (2016), nonché Gallino (2005) e più recentemente Standing (2012).



dire, “disertare” il legame sociale fanno di tutto per “mimetizzarsi sullo sfondo”, rendendosi invisibili, nella speranza di essere prima o poi completamente dimenticati. È un po’ la condizione – ci ricorda Le Breton – di coloro che si trovano a varcare la soglia di un ospedale psichiatrico che, nonostante il carattere totalizzante della struttura, può apparire come l’unico rifugio all’interno del quale cancellare in maniera definitiva il proprio Sé, mettendo definitivamente a «tacere l’abisso che contengono» (Le Breton 2016c, 9). Per far ciò è sufficiente abbandonarsi al mondo inglobante dell’istituzione totale, lasciarsi guidare dalle sue regole, dalle sue logiche, dai suoi pressanti rituali di mortificazione del Sé (Goffman 2003) fino al punto di ritrovarsi totalmente “staccato dal mondo”. In tal senso, l’ospedale psichiatrico può apparire, per chi ne entra a far parte, come «una linea di demarcazione, una sorta di santuario al riparo dalle intollerabili ambivalenze della realtà esterna» (Le Breton 2016a, 31).

Lo stesso tipo di rifugio è offerto dalle numerose sale da gioco e scommesse disseminate soprattutto nelle zone periferiche delle grandi città, dove persone di tutte le età e di diversa estrazione sociale trascorrono una parte sempre più consistente del proprio tempo dissipando somme ingenti di denaro. «Per molti – scrive Le Breton – la sala è un luogo di ritiro nel cuore stesso della città, un rifugio dove sottrarsi a ogni obbligo sociale, cancellati nell’anonimato, completamente risucchiati nel movimento meccanico del gioco» (Le Breton 2016a, 53). Un movimento a cui i giocatori si affidano con la speranza non tanto di vincere una determinata somma di denaro ma di perdere, anche se momentaneamente, il proprio corpo e la propria anima. Il gioco, quindi, appare come un modo con cui dissolvere momentaneamente la propria identità, una sorta di *vertigine* senza fine che sembra ormai aver colonizzato ogni aspetto



delle nostre società, le quali «hanno la passione di questi giochi di assenza in cui gli individui si perdono in un'attività ipnotica che li rapisce» (*Ibidem*).

In tutti questi casi, ci troviamo di fronte ad una sorta di ritiro dal mondo che scatta ogniqualvolta l'individuo si rende conto che «vivere entro i parametri della socialità comune è per lui un compito troppo divorante» (Ivi, 32) e così rivendica con forza il proprio diritto all'astensione, al silenzio⁶, all'indifferenza, alla scomparsa e, non per ultimo, alla distruzione del legame sociale. In tutti questi atteggiamenti è attiva una particolare condizione che David Le Breton descrive con il termine di "biancore" (*blancheur*) inteso come una sorta di impellente bisogno di prendere congedo da sé in ragione della difficoltà o della fatica di essere se stessi. «Il biancore – scrive Le Breton – è la risposta che l'individuo dà alla sensazione di essere saturo, troppo carico. È la ricerca di un rapporto attenuato con gli altri: è la resistenza da opporre agli imperativi di costruirsi un'identità nel contesto dell'individualismo democratico delle nostre società» (Ivi, 15). In altre parole, si tratta di un momento di "torpore" che avvolge l'individuo quando non riesce più a reggere le pressioni del proprio personaggio e le costrizioni della propria identità. Quando ciò accade, assistiamo a una vera e propria "sconfitta della soggettività" che spinge gli individui a entrare in una vera e propria "camera di decompressione", all'interno della quale tentare di poter riprendere fiato e proteggere se stessi.

⁶ Sull'importanza del silenzio come via d'uscita dai vincoli sociali e dalle aspettative della vita quotidiana vedi Le Breton (2016c).



Secondo David Le Breton, il biancore «lo si incontra specialmente nel vagabondaggio, nell'adesione a una setta, nello "sballo" attraverso l'alcol, la droga, l'inalazione di aerosol, di solventi, di gas, ecc., nella ricerca del coma e non più di sensazioni. Esso caratterizza giovani che si immergono nei videogiochi o nella rete, senza riuscire più a staccarsene» (Le Breton 2016b, 78). Ed è proprio analizzando i "comportamenti a rischio" degli adolescenti in caduta libera verso un vuoto di senso e di prospettive per il futuro che Le Breton cerca di ricostruire il significato e le motivazioni più profonde che sono alla base di tali condotte. Si tratta di vere e proprie "condotte a rischio"⁷ e cioè di comportamenti estremi che nella loro modalità di svolgimento mettono "simbolicamente" o realmente in pericolo la vita dei più giovani, i quali vivono una condizione di sofferenza che considerano insuperabile poiché in difficoltà nel trovare un senso alla propria esistenza o perché impossibilitati a progettare un futuro desiderato o molto più semplicemente perché non riescono a essere se stessi.

«La sofferenza – scrive Le Breton – è causata dalla sensazione di essere davanti a un muro insormontabile, a un presente che non finisce mai, privo di qualsiasi avvenire, senza potersi costruire come soggetto» (Le Breton 2016b, 28). Di fronte a tutto ciò, molti giovani decidono di sperimentare sulla propria pelle, molto probabilmente per convincersi di essere vivi e reali o semplicemente per esprimere con forza tutto il loro sconforto, dei comportamenti estremamente pericolosi, arrivando in al-

⁷ Per una rassegna recente di questi giochi pericolosi vedi Giordano, Farci e Panarese (2012).



cuni casi a sfidare la morte. Come ben sottolinea Le Breton, «l'ingresso nello condotte a rischio comporta sempre una parte oscura»⁸ (Ivi, 34), il cui significato emerge, con tutta la sua energia, quando ci si rende conto che questo tipo di comportamenti in realtà non sono il segno di una catastrofe imminente, al contrario rappresentano l'estremo tentativo di esistere. E così proprio quella morte così tanto ricercata nella droga, con i tentativi di suicidio, con l'abuso di farmaci o nella folle velocità di una macchina all'uscita da una discoteca non rappresenta il desiderio di sbarazzarsi di sé in maniera definitiva, piuttosto appare come il bisogno di un momento di sospensione, o meglio di una «fuga, alla ricerca di un altrove dove riprendere fiato» (Le Breton, 2016a, 75).

Secondo Le Breton, tutte le condotte a rischio hanno una valenza "or-dalica" e cioè esprimono un bisogno insopprimibile di mettersi alla prova, di confrontarsi con se stessi e con gli altri al fine di poter trovare una propria collocazione nel mondo. In questo modo, l'adolescente mettendosi in pericolo «interroga simbolicamente la morte per garantire la sua esistenza e possedere finalmente il diritto di vivere» (Ivi, 76). Nelle condotte a rischio i giovani desiderano «scomparere senza morire definitivamente, restare in una sospensione senza fine, una sorta di dietro le quinte dove trovare conforto prima di riconciliarsi con le necessità della

⁸ Ha ben descritto tale concetto Michel Maffesoli, il quale riferendosi alla "parte maledetta" di Bataille, al concetto di "ombra" di Jung e di "istante oscuro" di Bloch, afferma che «il proprio dell'ombra [...] è riconoscere come qualche cosa di evidente l'intimo legame della vita e della morte. Vivere la propria morte tutti i giorni» (Maffesoli 2003, 78)



rappresentazione» (Ivi, 75-76)⁹. Il problema è che in molti casi si rischia di superare il limite e giocare con la morte significa anche rischiare di non avere più la possibilità di tornare indietro.

Tra i diversi tentativi, oltre a quelli di giocare con la morte, di allentare le pressioni di un'identità divenuta troppo pressante e considerata sempre più insostenibile, vi è quello di allontanarsi dalla propria famiglia, dai propri amici, dalla propria cerchia di riferimento rompendo in maniera definitiva con la rete dei legami sociali all'interno della quale nel tempo si è edificata la propria esistenza. La meta finale di tale comportamento è rappresentata dall'erranza e cioè dal bisogno di scomparire, dileguandosi nel nulla senza lasciare alcuna traccia dietro di sé. Con l'erranza – afferma Le Breton – si «tratta non già di morire, bensì di non rimanere dove ci è stato assegnato il compito di essere noi stessi» (Ivi, 78). E così molti fanno il loro ingresso nel mondo della strada, un'esperienza estrema sia dal punto di vista fisico che psicologico. La vita di strada, infatti, richiede sacrifici difficili da sopportare come la fame, la privazione del sonno, l'assenza di igiene, il freddo, l'assoluta mancanza di *privacy*. E tuttavia proprio la strada si trasforma nell'unico spazio in grado di ospitare tutte quelle esistenze disordinate e confuse che vagano tra gli interstizi delle nostre metropoli¹⁰. Si tratta in particolare di tutti coloro che «popolano le aree urbane socialmente indefinite» che «perennemente in sospeso, si accampano in mezzo ai luoghi di passag-

⁹ «L'adolescente – scrive Le Breton – sperimenta a lungo un senso di immortalità o piuttosto di a-mortalità [...] Il giovane sa che la morte esiste, ma non per lui. La vulnerabilità colpisce solo gli altri» (Le Breton 2016b, 42-43).

¹⁰ Su questo tema vedi Rossi (2006).



gio, le strade, i corridoi, le panchine»¹¹ (Ivi, 82), dove in qualche modo organizzano la propria sopravvivenza e da dove, giorno dopo giorno, traggono quell'energia necessaria per congedarsi dal mondo a cui precedentemente appartenevano.

Un altro modo di sottrarsi dai vincoli di un'identità divenuta ormai insostenibile è quello di lasciarsi scivolare nel mondo infinito di internet, intrattenendosi nelle *chat*, nei *social network* o nei videogiochi *online* che offrono veri e propri universi paralleli in cui poter vivere effettivamente «l'esperienza di un altro mondo»¹² (Le Breton 2012, 117). Si tratta di un mondo immaginario in cui è possibile liberarsi del proprio corpo, della propria identità per trasformarsi in ciò che più si desidera. È qui, in questo spazio virtuale, che diamo forma al nostro *avatar*, una sorta di personaggio multiplo e provvisorio capace di muoversi con estrema facilità nei meandri della rete perché libero da qualsiasi impegno a lungo termine e da qualsiasi forma di responsabilità¹³. Attraverso la rete, soprattutto i più giovani riescono a sfuggire agli "imperativi del reale scomparendo negli schermi" (Le Breton 2016b, 78-79) e approdare in una sorta di

¹¹ Per un approfondimento delle caratteristiche di queste aree urbane rinvio a Rossi (2012).

¹² Cfr. Le Breton (2012, 117).

¹³ «In una vita che è un susseguirsi di emergenze – ha scritto Zygmunt Bauman – i rapporti *virtuali* possono facilmente apparire preferibili alla realtà. E mentre è soprattutto il mondo off-line a spingere i giovani a mantenersi costantemente in moto, le pressioni che questo esercita risulterebbero vane se non disponessimo della capacità tutta elettronica di moltiplicare gli incontri e renderli brevi, superficiali e prevalentemente usa e getta» (Bauman 2012, 18).



mondo “altro”¹⁴ libero da tutte quelle contraddizioni e quei malintesi che rendono estremamente complessa la vita reale. E tuttavia, trascorrere gran parte del proprio tempo in modalità *online* non affranca da pericoli e da contraddizioni.

Come ben sottolinea Le Breton: «l’avatar è un’arma a doppio taglio: per alcuni è un luogo di sperimentazione, di scoperta, un semplice strumento di divertimento, mentre per altri è una deviazione, un rifugio che consente di chiudersi in se stessi per paura di affrontare la prova del mondo circostante. Immergendosi nell’avatar, costoro sono indotti a occultare una vita personale insoddisfacente» (Le Breton 2016a, 91). Il risultato di tutto ciò è che molti giovani si chiudono nella propria stanza rinunciando a qualsiasi relazione con il mondo esterno, vivendo come «monaci, circondati dalle tecnologie più potenti e moderne» (Ivi, 95). È il caso dei cosiddetti *hikikimori* e cioè di quegli adolescenti e giovani adulti che, soprattutto in Giappone, hanno deciso di isolarsi dal resto del mondo. Si tratta di coloro che «respingono ogni contatto con l’esterno e fuoriescono dal circuito, chiudendosi nella loro stanza in casa dei genitori, o non lasciando più l’appartamento in cui abitano. Si allontanano dalle turbolenze del mondo, rifiutano di preoccuparsi del successo scolastico, di impegnarsi nel lavoro, addirittura trascurano le necessità elementari della vita sociale. Scelgono una forma di autismo, rifugiandosi in un

¹⁴ Secondo Le Breton, “la frequentazione di internet può diventare una lunga trance, in cui l’adolescente si astraie dal mondo esterno e scivola in uno stato ‘altro’, che cancella in lui ogni interesse per coloro che gli stanno intorno o per ogni altra attività. Disincarnato, sarà indifferente a ciò che gli avviene accanto, impermeabile a quanto lo circonda”, (Le Breton, 2016a, p. 91).



universo interiore, senza più relazioni sociali se non tramite schermi interposti»¹⁵ (Ivi, 95). Eppure, questo ritirarsi dal legame sociale non è un fenomeno che riguarda esclusivamente il Giappone, ma si estende anche in altri paesi. Infatti, come sottolinea Luigi Zoja (2015, 114), dal Giappone queste “dimissioni dalla vita” sono dilagate in gran parte delle società dell’Asia Orientale e in particolare in quelle più coinvolte nello sviluppo tecnologico ed economico. In Europa un fenomeno simile riguarda i Neet¹⁶ e cioè quei giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano e non frequentano nessun corso di formazione. Si tratta di coloro che hanno perso qualsiasi speranza e fiducia nei confronti del futuro e per questo hanno deciso di “precipitare nell’assenza”.

Un’altra forma di “scomparsa” che assume un significato particolare nella società contemporanea è quella che riguarda l’adesione ad una setta o a forme di integralismo religioso che possono sconfinare nel terrorismo. Anche in questo caso, la scelta di entrare a far parte di una setta o l’essere reclutati in gruppi integralisti deriva dal desiderio di separarsi¹⁷ e di isolarsi dal mondo circostante che generalmente viene percepito come ostile e come la fonte di ogni male¹⁸. Per far ciò, occorre abbando-

¹⁵ Sulle stesse posizioni Massimo Recalcati il quale scrive a tal proposito: «milioni di giovani vivono, nel mondo cosiddetto civilizzato, come prigionieri volontari rinchiusi nelle loro camere. Hanno interrotto ogni legame con il mondo, si sono ritirati dalla vita, hanno abbandonato scuola e lavoro. Questa moltitudine anonima preferisce il ritiro autistico, il ripiego narcisistico su di sé, alla difficoltà della traduzione imposta dalla legge della parola» (Recalcati, 2013, p. 65).

¹⁶ Per un maggiore approfondimento sulla questione dei Neet vedi Antonini (2014).

¹⁷ Sulla separatezza come valore centrale dello spirito settario vedi Maniscalco (2012).

¹⁸ Per un approfondimento su questi temi vedi Roy (2017) e Khosrokhavar (2014).



nare la propria identità e fare ingresso in un mondo nuovo, l'unico capace di dare risposte alle proprie ferite personali. Si tratta – come afferma Le Breton – di un mondo fatto di risposte semplici, che aiutano a vivere e ad andare avanti. Siamo di fronte ad un'illusione che pacifica e che permette di trovare un posto nel mondo. E così ad un tratto, colui che un momento prima «si credeva un niente, eccolo diventato un anello dell'immensa catena degli eletti» (Le Breton 2016a, 98). Quando ciò accade, l'affiliato ha la sensazione di partecipare ad «un'avventura grandiosa che sublima la sua persona». Egli «si immerge in un mondo di luminosa evidenza nella convinzione che gli altri, esterni alla setta o “miscredenti”, siano incapaci di comprendere. L'intero suo universo mentale è orientato sul presente delle rappresentazioni e dei valori del gruppo» (*Ibidem*). In altri termini, la setta o i gruppi integralisti creano l'illusione di essere «come un utero che nutre e protegge i figli dalle aggressioni della realtà esterna» (Ivi, 99). Essi propongono una via di salvezza; una salvezza che esige come contropartita la rinuncia al legame sociale.

Privi di qualsiasi punto di riferimento stabile nella propria esistenza e gettati – per usare un'espressione di Antonio Gramsci – nel «mondo grande e terribile», sempre più persone sembrano sopraffatte e vinte da una delle tentazioni più forti e insopprimibili e cioè quella di liberarsi finalmente di sé. Con estrema capacità di analisi, David Le Breton ci pone con forza di fronte a queste pratiche di scomparsa di sé senza smettere mai di interrogarsi sulle reali motivazioni che spingono gli individui contemporanei a liberarsi dalle strette maglie del tessuto sociale. Che si tratti allora di annullarsi nell'alcol, di annientarsi nelle droghe, di consumarsi nel gioco, di perdersi nei meandri della rete o tra gli interstizi



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VII, n. 3, 2017 -
data di pubblicazione: 22 gennaio 2018

Osservatorio sociale

di una grande città, certe pratiche – secondo le piste interpretative seguite da Le Breton – appaiono non soltanto come tentativi radicali di sottrarsi al legame sociale, ma anche come «strumenti scelti per ritrovare la propria vitalità e interiorità» e in molti casi «il gusto di vivere» (Ivi, 185).



Bibliografia

Antonini, E. (2014), *Giovani senza. L'universo neet tra fine del lavoro e crisi della formazione*, Milano: Mimesis.

Bauman, Z. (2002), *Modernità liquida*, Roma-Bari: Laterza.

Bauman, Z. (2012), *Cose che abbiamo in comune. 44 lettere dal mondo liquido*, Roma-Bari: Laterza.

Beck, U. (2000), *I rischi della libertà. L'individuo nell'epoca della globalizzazione*, Bologna: Il Mulino.

Coser, L. A. (2002), *I maestri del pensiero sociologico*, Bologna: Il Mulino.

Le Breton, D. (2007), *Antropologia del dolore*, Roma: Meltemi.

Le Breton, D. (2012), *Sui giochi di asfissia nell'adolescenza* in V. Giordano, M. Farci, P. Panarese, *Oltre il senso del limite. Giovani e giochi pericolosi*, Milano: FrancoAngeli.

Le Breton, D. (2016a), *Fuggire da sé. Una tentazione contemporanea*, Milano: Raffaello Cortina Editore.

Le Breton, D. (2016b), *Cambiare pelle. Adolescenti e condotte a rischio*, Bologna: Edizioni Dehoniane.

Le Breton, D. (2016c), *Sovranità del silenzio*, Milano/Udine: Mimesis.

Goffman, E. (2003), *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino: Einaudi.

Gellner, E. (1996), *Le condizioni della libertà. La società civile e i suoi rivali*, Milano: Edizioni di Comunità.

Giordano, V., M. Farci, P. Panarese (2012), *Oltre il senso del limite. Giovani e giochi pericolosi*, Milano: FrancoAngeli.

Khosrokhavar, F. (2014), *Radicalisation*, Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme.



Marx, K. (2007), *Antologia. Capitalismo, istruzioni per l'uso*, Milano: Feltrinelli.

Maffesoli, M. (2002), *La parte del diavolo. Elementi di sovversione postmoderna*, Roma: Luca Sossella Editore.

Maniscalco, M.L. (2012), *Spirito di setta e società. Significato e dimensioni sociologiche delle forme settarie*, Milano: FrancoAngeli.

Marcuse, H., (2001), *Eros e civiltà*, Torino: Einaudi.

Mongardini, C. (1996), *Saggio sul gioco*, Milano: FrancoAngeli.

Recalcati, M. (2013), *Il complesso Telemaco. Genitori e figli dopo il tramonto del padre*, Milano: Feltrinelli.

Rossi, E. (2006), *Le forme dello spazio nella tarda modernità*, Milano: FrancoAngeli.

Rossi, E. (2012), *In disparte. Appunti per una sociologia del margine*, Roma: Armando Editore.

Roy, O. (2017), *Generazione Isis. Chi sono i giovani che scelgono il califfato e perché combattono l'Occidente*, Milano: Feltrinelli.

Sennett, R. (2016), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano: Feltrinelli.

Simmel, G. (1998), *Filosofia dell'attore*, a cura di Flavia Monceri, Pisa: Edizioni ETS.

Standing, G. (2012), *Precari. La nuova classe esplosiva*, Bologna: Il Mulino.

Zoja, L. (2009), *La morte del prossimo*, Torino: Einaudi.

Zoja, L. (2015), *Psiche*, Torino: Bollati Boringhieri.



Abstract

To Escape From Oneself: David Le Breton and the Crisis of Social Bond in a Contemporary Society

Faced with an ever-changing context and an ever-lacking sense and meaning, the contemporary individual experiences various forms of escape from himself and from others that David Le Breton, through careful social-anthropological analysis, investigates in depth, giving us a complex and useful scenario for understanding the deepest sense of some “conducts” of life, especially those concerning the new generations.

Keywords: identity, uncertainty, contemporary society, young generations.



Recensioni



Luis Jimena Quesada, *Devaluación y blindaje del Estado social y democrático de Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 190

«El Estado social y democrático de Derecho constituye una exigencia axiológica de orden internacional y, en consecuencia, un pilar esencial de la integración europea». La idea, expresada en tales términos en el último capítulo de esta monografía (p. 178), se erige al mismo tiempo en punto de partida y en idea central de la argumentación desarrollada a lo largo de toda la obra. En efecto, Luis Jimena Quesada la adopta como referencia para estudiar críticamente la evolución legal y jurisprudencial sufrida por los derechos sociales en España a lo largo de la última década, desde que las reacciones a las crisis financiera y económica empezaran a proyectar-





se, con una orientación marcadamente restrictiva, sobre los derechos fundamentales y en general sobre la posición jurídica del individuo.

El autor, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia, ha sido miembro, y después Presidente, del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa (CEDS) entre 2009 y 2014, lo que sin duda le confiere una posición idónea para valorar la evolución de los sistemas jurídico-políticos por lo que respecta a su *eficacia* en la protección de los derechos humanos. En efecto, conviene tener presente esta inquietud, presente en toda la obra, por lograr que los derechos reconocidos en la Constitución Española, en los tratados internacionales y en la legislación ordinaria sean *derechos efectivos*. Una inquietud, en definitiva, por que la máxima según la cual «los derechos valen tanto como sus garantías» no quede en un mero enunciado de técnica jurídica, sino que sea asumida como un verdadero ejercicio de responsabilidad de las autoridades y en general de todos los que hacen del Derecho su profesión.

La argumentación se desarrolla en ocho capítulos. Cabe considerar el primero de ellos como pórtico o introducción al resto de la obra, la cual desgrana, en los capítulos segundo a séptimo, los diversos “embates de la globalización” al Estado social y democrático de derecho, por utilizar la afortunada expresión de García Guerrero en un trabajo de reciente publicación en la Revista de Estudios Políticos. El último capítulo, por su parte, incluye algunas reflexiones conclusivas y propone de manera sintética tres vías para contrarrestar las tendencias a la devaluación de los derechos individuales y “blindar” con ello el Estado social y democrático de Derecho. Destaca además el esquema similar que, con algunas variaciones, vertebra cada uno de los capítulos: se parte de las fuentes in-



ternacionales, se expone críticamente su recepción en España y se proponen, a modo de cierre de cada capítulo, interpretaciones alternativas u orientaciones a los poderes públicos para corregir o compensar los problemas analizados. Merece la pena detenerse brevemente en cada uno de los capítulos.

La obra comienza con un capítulo introductorio que aborda la “maleabilidad acentuada” de los principios del Estado social y democrático de Derecho *en un contexto de crisis económica*. En términos generales, el autor evoca la importancia de identificar un sustrato axiológico que debe ser protegido por la Constitución (Zagrebelsky) y expone cómo la crisis económica se encuentra en el origen –cabría añadir que en ocasiones un origen más verbal o imaginario que inevitable o necesario– de la reducción de estos principios. Merece la pena recordar, a propósito de un aspecto más concreto como es la limitación constitucional al endeudamiento público (reforma del año 2011), un importante libro publicado por Antonio Embid Irujo sobre la “constitucionalización de la crisis”.

Este primer capítulo esboza asimismo una primera crítica al legislador a partir de las recomendaciones del Consejo de Europa –tanto por motivos de técnica como de fondo– y de manera especial a la jurisprudencia que denomina “anticrisis” del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, aspecto que se desarrolla más adelante en el libro. Por último, Luis Jimena insiste en la necesidad de comprender la interdependencia de los derechos fundamentales y recuerda que es falaz establecer una diferencia entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otro, y afirmar después que los primeros no requieren de gasto público para su eficacia. A este respecto, y para combatir algunas críticas al Estado social, merece la



pena transcribir una sugestiva frase del autor: «El reproche de parasitismo social resulta tan poco convincente como la denuncia de corrupción política, pues se trata de perseguir a quienes defrauden al sistema, sin por ello desmantelar éste».

El segundo capítulo aborda, con un título expresivo de su fuerte carga crítica, la «quiebra de los principios del *Estado de Derecho*» bajo la presión del «Estado de tributos». Se exponen en él los derechos de tipo procedimental y procesal que los tribunales europeos (Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal de Justicia de la Unión Europea) han ido elaborando en asuntos relativos a las obligaciones tributarias de los particulares en distintos Estados, y se critica la jurisprudencia del Tribunal Supremo español, en especial a partir de una sentencia del año 2012 (recurso de casación en interés de ley nº 1215/2011), que expresamente renuncia a analizar la liquidación tributaria debatida (relativa a rentas originadas ¡veinte! años antes) desde la perspectiva constitucional. Y es precisamente este apartamiento en bloque de la perspectiva constitucional (y, con ella, de la interpretación de los derechos procedimentales que en la materia han elaborado los tribunales europeos) lo que suscita la crítica más encendida de Luis Jimena, que, a modo de contraste, analiza también la jurisprudencia de tribunales inferiores, paradójicamente más acorde con los estándares internacionales previamente expuestos en el capítulo.

El tercer capítulo se refiere al «asalto a los principios del Estado social», en particular por lo que respecta al ordenamiento laboral. Dos son las críticas esenciales aquí reflejadas: el desconocimiento, en varias sentencias del Tribunal Supremo, de las fuentes internacionales en la materia e incluso del organigrama de una organización tan importante como



el Consejo de Europa, y, en segundo lugar, la postergación de normas de *hard law* internacional para aplicar, en su lugar, algunos instrumentos de *soft law* internacional.

De modo parecido, en el sexto capítulo la argumentación vuelve sobre la falta de aplicación de los estándares internacionales en materia laboral por parte, en esta ocasión, del Tribunal Constitucional. Pero también el Consejo de Estado y la academia son objeto de crítica por el autor, quien lamenta la falta de atención a la Carta Social Europea y sobre todo a la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales y de los comités creados por los diferentes tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas.

A mi juicio, merece la pena destacar especialmente la idea de que la falta de aceptación del mecanismo judicial de reclamaciones para las decisiones del CEDS no exime a España (o a cualquier otro Estado que sea parte en un tratado de derechos humanos) de asumir el criterio de los órganos cuasi-judiciales al pronunciarse sobre situaciones generales o casos concretos que sustancialmente sean análogos a los que existen en el propio país. Podría discutirse la legitimidad de aplicar una sentencia internacional en la que el propio Estado no ha sido parte procesal, pero a ello cabe oponer el argumento de que los tribunales internacionales no son órganos judiciales “extranjeros”, sino adecuadamente enmarcados en el ordenamiento constitucional, como para el caso español estudió Saiz Arnaiz en una importante monografía sobre el artículo 10.2 de la Constitución Española.

En efecto, si el ordenamiento interno es permeable al Derecho internacional en materia económica o presupuestaria (a este último propósito basta pensar en los poderes de supervisión del procedimiento presupue-



stario que se atribuyen a la Comisión Europea a partir del *six-pack* y el *two-pack*), e incluso a las *recomendaciones* de la *Troika*, no se alcanza a comprender por qué los tribunales internos no deben asumir el contenido de los órganos formalmente legitimados para interpretar el contenido de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. Se trata, por utilizar el concepto acuñado por Peter Häberle, de un Derecho constitucional común europeo (*gemeineuropäisches Verfassungsrecht*).

Estas reflexiones a propósito de la influencia internacional en el ordenamiento y la política económica internos me permiten volver al hilo argumental de la obra para hacer referencia al capítulo cuarto. En efecto, este capítulo contiene una crítica a la «excepcionalidad del orden público económico» que inspira cierta línea jurisprudencial del Tribunal Supremo relativa a la eficacia temporal de las sentencias en que se ordena a los bancos la devolución a los consumidores de ciertos importes derivados de las llamadas “cláusulas-suelo” de los préstamos hipotecarios, según las cuales el tipo de interés aplicable al préstamo no podría bajar de cierto nivel aunque así lo hiciera el tipo de referencia. El Tribunal Supremo declaró ilícitas estas cláusulas pero limitó la eficacia temporal de la nulidad a la obligación de ajustar los tipos de interés *a partir* del momento en que se dicta la sentencia. Nuevamente, el libro acude a la jurisprudencia de origen supranacional para exponer la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la eficacia temporal de las sentencias y criticar lo que el autor denomina «flexinormatividad» de la protección al consumidor. En definitiva, y citando a G. Sartori, Jimena defiende interpretar el Derecho de acuerdo con una “base moral de *decencia democrática*”, como contrapeso necesario del análisis económico del Derecho realizado por el juez español en esta jurisprudencia.



El capítulo quinto de la monografía estudia la sentencia del Tribunal Constitucional español de 22 de enero de 2015, que desestimó un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 3/2012, *de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*. En este capítulo se abordan los aspectos relativos al procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de esta ley, y en especial por lo que atañe al criterio del CEDS que, en el año 2014, afirmaba la necesidad de consultar a los sindicatos y las organizaciones de empresarios en el proceso de elaboración de la ley.

Esta misma reforma laboral es objeto de atención en el capítulo sexto, ya mencionado anteriormente, que aborda la cuestión desde el punto de vista de los derechos laborales. En particular se critica la falta de consideración por el Tribunal Constitucional del parecer del CEDS por lo que respecta a la regulación del *contrato de apoyo a emprendedores*, aunque también en relación con el *despido económico* y con la posibilidad de que la empresa se “descuelgue” de los acuerdos adoptados mediante la negociación colectiva. Es decir, aspectos decisivos del ordenamiento laboral que ceden, una vez más, ante la orientación favorable a una *competitividad* de las empresas entendida solo a corto plazo.

El capítulo séptimo se refiere a «la relajación de los parámetros del Estado democrático», expresión que engloba aspectos como la reducción de representantes parlamentarios propuesta en varias comunidades autónomas (efectivamente llevada a cabo en Castilla-La Mancha); la supresión de instituciones autonómicas de control (en la misma comunidad autónoma) y la aceptación, por el Tribunal Constitucional, de una justificación genérica de la “eficiencia en el gasto público” propuesta por el legislador.



Por último, y a modo de síntesis, el capítulo octavo retorna en cierto modo a la idea inicial, la de la efectividad de los derechos en el Estado social y democrático de Derecho. En esencia, Luis Jimena propone tres vías para lograr que los derechos desplieguen su plena eficacia. En primer lugar, aboga –moderadamente– por una reforma constitucional, aunque advierte que los momentos de crisis entrañan riesgos para la actividad normativa, y mucho más cuando se trata de modificar el texto fundador de la convivencia política. En segundo término, se refiere a la conveniencia de ratificar los tratados internacionales sobre derechos humanos que aún no forman parte del ordenamiento español (a este propósito es particularmente destacable la falta de ratificación de la Carta Social Europea revisada, cuyo instrumento de firma se depositó en el año 2000 pero que no ha sido seguido de la formalización efectiva del compromiso por España). En tercer lugar, alude el autor a la necesidad de que los poderes públicos españoles –el legislador y los tribunales– asuman estos principios internacionales y les doten de plena eficacia en el ejercicio de sus respectivas funciones.

A estos capítulos se añade, poco antes de la publicación del libro, un epílogo en el que el autor da cuenta de una nueva sentencia del Tribunal Constitucional que, en relación con la asistencia sanitaria universal, prescinde una vez más de los criterios sentados por el CEDS en su interpretación de la Carta Social Europea, en contra también del voto disidente que formulan tres de los magistrados.

En definitiva, la monografía comentada revela una preocupación por la fragilidad del ciudadano de a pie ante el empuje de las grandes fuerzas económicas y las dificultades, cuando no la incapacidad, de los poderes públicos para amortiguar los efectos perniciosos de una crisis



económico-financiera de proporciones insólitas. Se trata de una obra extremadamente rica en argumentos y en propuestas de interpretación jurídica basadas sobre todo en la jurisprudencia internacional y en la Carta Social Europea. Luis Jimena Quesada bien merece un reconocimiento por su persistencia en la difusión y el estudio de este instrumento internacional, labor que desde hace muchos años realiza casi en solitario dentro de la doctrina iuspublicista española y que, como pone de manifiesto su último libro, no siempre encuentra adecuada recepción en la acción de los poderes públicos. Me atrevo a pensar que todo ello le sirve de estímulo para no cejar en este empeño.

Pablo Meix Cereceda
(Universidad de Castilla-La Mancha,
Facultad de Derecho de Albacete)

