



Anno IX, n. 1, 2019

Data di pubblicazione: 20 novembre 2019





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 e l'Area 14 - Scienze politiche e sociali ai fini dell'ASN.

Salvo diversamente indicato, gli articoli sono sottoposti a procedura di revisione anonima (*double blind peer review*); la procedura è indicata in dettaglio sul sito della rivista.

Comitato editoriale:

Francesco Antonelli, Salvatore Bonfiglio (Direttore scientifico), Mario Carta, Artemi Rallo Lombarte (Condirettore), Pamela Martino, Massimo Rubechi.

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.

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

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

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

Osservatorio sociale: Francesco Antonelli (coordinatore), Pina Sodano, Valeria Rosato.

Il sito della rivista contiene l'elenco dei revisori esterni coinvolti nell'attività di referaggio.



Indice

Prospettive

- Settant'anni e non sentirli: la NATO guarda al futuro*
di Diego Brasioli 3

Saggi

- From Internal Security to Urban Security: The Role Of European Cities*
di Elisabetta Tati 19

- Diritti fondamentali, doveri inderogabili e identità costituzionale.
L'efficacia normativa del dovere di solidarietà nella società multiculturale*
di Franco Sicuro 137

- La protezione dei richiedenti asilo e l'applicazione del diritto
a un rimedio effettivo e del diritto all'audizione*
di Rosita Forastiero 203

Osservatori

- Insilio e inxilio, otras formas de vivir en Venezuela*
di Francia Andrade Quiroz 245

- Venezuela: un esempio di guerra "ibrida"*
di Maddalena Celano 265

Recensioni

- Massimo Donini, Populismo e ragione pubblica, Mucchi editore, Modena, 2019*
di Gabriele Maestri 303





Settant'anni e non sentirli: la NATO guarda al futuro

di Diego Brasioli *

SOMMARIO: 1. Molto di più che una ricorrenza. – 2. L'Italia: *security provider* dall'Atlantico al Mediterraneo. – 3. Le nuove sfide globali: la dimensione dell'ibrido. – 4. La NATO guarda al futuro.

1. Molto di più che una ricorrenza

La nostra epoca subisce l'indiscutibile fascino degli anniversari. Ogni nuovo anno porta con sé l'opportunità di ricordare eventi che si sono svolti secoli e anni addietro, e il 2019 non fa eccezione, con importanti ricorrenze come i 500 anni dalla morte di Leonardo da Vinci, i 150 anni dalla creazione della Tavola Periodica, il cinquantenario dello sbarco sulla Luna, i trent'anni dalla caduta del Muro di Berlino e il trentesimo anniversario della creazione del *World Wide Web*. Ognuno di questi even-

* Vice Direttore Generale/Direttore Centrale per la sicurezza, il disarmo e la non proliferazione della Direzione Generale per gli affari politici e di sicurezza, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Contributo ricevuto e accettato dalla direzione della Rivista.



ti, oltre a fornire lo spunto per opportune celebrazioni e studi storici, ci può indurre a riflettere sulle loro implicazioni che si riverberano sul presente e influenzeranno il nostro futuro.

Il 4 dicembre prossimo i Capi di Stato e di Governo della NATO si riuniranno a Londra per onorare il settantesimo anniversario dell'Alleanza¹. L'incontro di Londra prevede un programma assai breve (una mattinata di lavori, preceduti la sera prima da un ricevimento a Buckingham Palace alla presenza della regina Elisabetta), ma denso di importanti contenuti: se la riunione dei Ministri degli Affari Esteri tenutasi a Washington il 4 aprile (il giorno dell'effettiva ricorrenza della sottoscrizione del Patto dell'Atlantico settentrionale) aveva un carattere sostanzialmente celebrativo dei successi di quella che rimane una delle alleanze militari più longeve della storia occidentale², a Londra si intende piuttosto guardare al futuro. Riflettere cioè su come riaffermare quei valori di libertà e democrazia che sono alla base di un patto che - prima ancora che militare - è un'alleanza fondata su valori condivisi e che possono garantire la solidità del rapporto tra i suoi membri, per affrontare insieme con successo le sfide del futuro, alcune convenzionali, altre inedite e affatto nuove.

Parliamo di quel patrimonio di valori che nell'immediato secondo dopoguerra, nel giro di pochi anni, ha portato la comunità internazionale a dotarsi di un sistema di istituzioni e norme a difesa della democrazia, del multilateralismo e dei diritti fondamentali. Non è un caso che la NATO, il più importante strumento pattizio di difesa e collettiva basato

¹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_169754.htm.

² https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_165243.htm?selectedLocale=en.



sulla solidarietà tra i suoi membri, grandi e piccoli, sia nata proprio nel periodo in cui il mondo, dalle ceneri del conflitto più devastante della storia dell'umanità, ha visto la fondazione dell'ONU (1945), l'adozione della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), la creazione del Consiglio d'Europa (1949), tutti strumenti che avrebbero poi portato all'integrazione europea (con il Piano Schuman del 1950 e i Trattati di Roma del 1957), e di lì a poco all'adozione delle grandi convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani (il Patto sui Diritti economici, sociali e culturali e il Patto sui Ditti civili e politici del 1966).

L'incontro NATO di Londra del 4 dicembre prossimo viene peraltro preceduto e preparato da due importanti riunioni dei Ministri della Difesa (24-25 Ottobre) e degli Affari Esteri (20 Novembre), chiamati ad affrontare la delicata situazione attuale – si pensi all'operazione militare turca in Siria – e gli impegni futuri, tentando di trovare risposte, declinate nei *volet* militari e politici, a essenziali questioni di fondo cui l'Alleanza è oggi confrontata, come il dossier della ripartizione equilibrata degli oneri per la difesa, l'adattamento della capacità di deterrenza e difesa a 360 gradi, il futuro dell'architettura di sicurezza in Europa (messa in crisi da preoccupanti sviluppi come la fine del Trattato INF³), la difesa del fianco Sud, la risposta alle "Disruptive Technologies"⁴, le minacce nel settore cibernetico e ibrido, le nuove frontiere della sicurezza nello spazio, lo sviluppo di armi di nuova generazione (come i missili ipersonici), la non sopita minaccia del terrorismo e dei *foreign fighters*,

³ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_161122.htm.

⁴ <https://www.janes.com/article/86354/top-defence-trends-to-watch-in-2019>.



l'impatto della sicurezza sull'ambiente, con sullo sfondo la questione della crescente assertività della Cina sulla scena mondiale con le implicazioni di *dossier* come il 5G (a proposito: quest'anno ricorre anche il settantesimo anniversario della proclamazione a Pechino, da parte di Mao Zedong, della Repubblica Popolare Cinese).

2. L'Italia: *security provider* dall'Atlantico al Mediterraneo

In tutti questi settori l'Italia ha molto da offrire, come contributo di pensiero e nei fatti. Anche sullo spinoso tema del *burden sharing*, dove il nostro Paese si situa agli ultimi posti in termini di raggiungimento dell'obiettivo del *Defence Investment Pledge* (DIP)⁵ di destinare alle spese per la difesa il 2% del PIL (ci attestiamo intorno all'1,25%)⁶, possiamo far valere il fatto che per converso abbiamo raggiunto e superato l'obiettivo di destinare il 20% delle spese per la difesa a programmi di investimento/*capabilities* (cioè, privilegiando la qualità della spesa)⁷, senza contare il fondamentale valore aggiunto rappresentato dal terzo *volet* del DIP (*contributions*) che offriamo all'Alleanza in termini di qualificata e generosa partecipazione a tutte le operazioni e missioni NATO, a partire dall'Afghanistan⁸, dove siamo *Fra-*

⁵ https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm.

⁶ <https://www.affarinternazionali.it/2019/02/difesa-spesa-italiana-fuoco/>.

⁷ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.

⁸ https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/AfghanistanRS/Pagine/Contributonazionale.aspx.



metwork Nation insieme a Germania, USA e Turchia, e in Kosovo dove assicuriamo il comando della KFOR⁹.

Pur insistendo molto sulla necessità per la NATO di guardare con sempre maggiore attenzione al Sud, dimostriamo la nostra solidarietà sul fronte tradizionale dell'impegno lungo la frontiera orientale dell'Alleanza, partecipando alla Presenza avanzata in Lettonia e di recente, svolgendo attività di *air policing* con i nostri F-35 in Islanda.¹⁰

È evidente tuttavia come particolare rilevanza assuma per il nostro Paese la dimensione dell'impegno nel Mediterraneo, attraverso esercitazioni congiunte con i partner; la missione navale *Sea Guardian* nel Mediterraneo¹¹; l'avvio di una pianificazione militare avanzata idonea a fronteggiare il rischio proveniente dall'area meridionale, e soprattutto la creazione dell'*Hub* della NATO per il Sud, con sede a Napoli, che ha assunto la piena operatività nel luglio 2018¹². Quella svolta dall'Italia per accrescere la sensibilità degli Alleati e della stessa NATO verso le sfide di sicurezza da Sud è stata operazione di lungo corso. La classica goccia che scava la roccia. Non è semplice né scontato portare un'Organizzazione "nata e cresciuta" nel paradigma della contrapposizione Est-Ovest, e sull'esigenza di

⁹ https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/KFOR/Pagine/ContributoNazionale.aspx.

¹⁰ https://www.repubblica.it/esteri/2019/10/06/news/islanda_schierati_per_la_prima_volta_sei_caccia_f-35_italiani-237825168/.

¹¹ https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Active-Endeavour/Pagine/default.aspx.

¹² <https://www.analisiidifesa.it/2018/07/il-ruolo-dellhub-nato-di-napoli-lintervista-del-generale-portolano-a-il-mattino/>.



fronteggiare una minaccia ben localizzata, a riconsiderare il proprio approccio strategico e passare dalla deterrenza e difesa in senso classico alla proiezione di stabilità rispetto a minacce non geo-localizzabili e spesso immateriali.

A imporre questo sforzo è il mutato scenario di sicurezza, caratterizzato da fattori di incertezza e teatri di crisi per certi versi senza precedenti. Sulle coste europee – e soprattutto sulle coste italiane – si infrangono le “onde” destabilizzanti che caratterizzano il Mediterraneo in questa delicata fase storico-politica: frammentazione, volatilità e vite perdute, vittime di tragedie umanitarie, del terrorismo. L’Alleanza deve tenere conto di un contesto globale che presenta sfide radicalmente nuove.

Rispetto a questa instabilità strutturale, l’Italia porta alla Comunità Internazionale un messaggio chiaro: il destino dell’Europa – e quindi il destino della NATO – è indissolubilmente legato al destino del Mediterraneo. Occorre combinare sicurezza e sviluppo economico nelle aree di origine e di transito di questa instabilità, puntellando nell’area MENA la resilienza istituzionale e socio-economica di Paesi che possono e devono avere un ruolo chiave nel contrastare l’emergere dei focolai di crisi.

L’Italia vuole rendere l’*Hub* di Napoli punto di riferimento e di fusione di sforzi e di idee a servizio dell’Alleanza: fusione degli sforzi legati alla “proiezione della stabilità” verso Sud e quindi alle attività di Partenariato (in particolare, nel quadro del Dialogo Mediterraneo¹³ e Iniziativa di Cooperazione di Istanbul – ICI)¹⁴, di *Defence Capacity Building* di cui

¹³ <https://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/italian/art4.html>.

¹⁴ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58787.htm.



già beneficiano ad esempio Giordania, Iraq e Tunisia, di contrasto al terrorismo, ma anche per rafforzare il dialogo politico e adottare iniziative più trasversali, come la cooperazione scientifica nella cornice del Programma *NATO Science for Peace and Security*¹⁵, che ha di recente celebrato il sessantesimo anno di attività e che vede l'Italia sempre più profilata anche attraverso il coinvolgimento di attori privati ed Enti di ricerca; fusione di idee, per stimolare una “riflessione permanente” sugli strumenti più idonei per affrontare le sfide asimmetriche, con un approccio innovativo che comprenda gli aspetti ibridi, complessi e asimmetrici delle minacce. In tale contesto, è fondamentale tenere conto delle analisi e delle valutazioni dei nostri Partner del Sud, che hanno una conoscenza unica di questi fenomeni e rappresentano una “difesa avanzata” per l’Alleanza. Puntellarne la resilienza è nell’interesse della stessa NATO.

3. Le nuove sfide globali: la dimensione dell’ibrido

Questo processo di adattamento si articola anche nel rafforzamento delle capacità della NATO di rispondere ad attività ostili non convenzionali poste in essere da attori statali e non, comunemente definite *hybrid warfare*. Si tratta di un’esigenza strettamente legata al moltiplicarsi di minacce asimmetriche; non una novità in senso assoluto se già Sun Tzu nell’*Arte della Guerra* suggeriva di «attaccare il nemico dove è im-

¹⁵ <https://www.nato.int/cps/en/natolive/78209.htm>.



preparato e apparire dove non si è attesi»¹⁶, ma una dimensione che sta diventando componente centrale – direi quasi preponderante – nello scenario di sicurezza internazionale. Dagli enormi eserciti convenzionali, tipici del 20° secolo, viviamo un'epoca caratterizzata da sfide ibride che si muovono anche attraverso campi di battaglia immateriali, come il cyberspazio. Attraverso il *Cyber Defence Pledge*, la NATO si è dotata di uno strumento per rafforzare la resilienza cibernetica¹⁷. Alla luce della natura fluida e trasversale di queste minacce, e della necessità di offrire una risposta adeguata, la NATO ha ulteriormente strutturato la propria collaborazione con altre organizzazioni internazionali, tra cui l'Unione europea, di particolare rilievo in questa fase di rafforzamento delle capacità di difesa europee.

Chiamata a fronteggiare nuove sfide di sicurezza dai contorni indefiniti, la NATO attraversa una fase molto delicata della sua storia. La tentazione, per l'Alleanza, è estendere quantitativamente e qualitativamente lo spettro della propria deterrenza, contrastando ogni attività di potenziali avversari, anche sotto la soglia dell'utilizzo della forza, finalizzata all'acquisizione di vantaggi tattici lesivi degli interessi di sicurezza dell'Alleanza: una sorta di "deterrenza estesa"¹⁸.

A questo proposito, può essere utile distinguere tra esigenze di sicurezza di breve e medio-lungo periodo.

¹⁶ Per il testo completo dell'*Arte della Guerra* (in inglese) v. <https://suntzusaid.com/>.

¹⁷ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133177.htm.

¹⁸ <https://www.ilcaffegeopolitico.org/36320/deterrenza-analisi-di-un-concetto>.



Nel breve, cioè sostanzialmente nella fase in cui ci troviamo, la “cassetta degli attrezzi” di deterrenza, il *toolbox* della NATO, deve essere completo. Di fronte a una minaccia con caratteristiche nuove, la prima mossa non può che essere individuare gli strumenti per difendersi e neutralizzarla. È un ragionamento che si applica, evidentemente, anche alla crisi del Trattato INF.

Nel medio-lungo periodo, invece, è interesse della NATO individuare quello che viene definito un “perimetro di deterrenza”. Non soltanto perché si opera in un contesto di risorse limitate ma perché è nell’interesse della NATO preservare la distinzione tra tempo di pace e tempo di crisi, evitando che si creino le premesse per un conflitto latente. La storia ci dice che la forza della NATO è insita nella trasparenza, prevedibilità e proporzionalità della sua condotta. Nel suo essere punto di riferimento per il mondo libero tanto nei valori quanto nella postura. Applicare questi principi nel contesto ibrido è sfida di enorme complessità.

Del resto, fin dall’inizio, l’Alleanza si è posta il problema di come adattarsi alle nuove sfide che man mano si presentano. Un esempio di grande interesse a tale proposito è costituito dall’esperienza del cosiddetto “Rapporto dei Tre Saggi”.

Nel maggio del 1956, i Ministri degli Esteri di Canada, Italia e Norvegia – Lester B. Pearson, Gaetano Martino and Halvard Lange – furono incaricati dal Consiglio Nord Atlantico di rivedere gli obiettivi e le necessità di un’Alleanza che stava entrando nel proprio settimo anno di vita¹⁹. Il rapporto che hanno prodotto non solo ha offerto raccomandazioni per raf-

¹⁹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_65237.htm.



forzare la solidità interna, la coesione e l'unità dell'Alleanza, ma ha inoltre impostato l'importante realizzazione che i due aspetti della sicurezza – civile e militare – non dovessero più essere considerati separatamente.

Un concreto sviluppo derivante dal Rapporto del Comitato dei Tre è stato il Programma scientifico della NATO. Avviato nel 1957, era destinato a promuovere progetti in collaborazione per stimolare lo scambio internazionale e massimizzare il profitto delle risorse nazionali investite nella ricerca. Un altro settore in cui il Comitato dei Tre ha avuto un immediato effetto è stato quello dell'informazione con la creazione di funzionari nazionali dell'informazione e in seguito programmi mirati di informazione a livello nazionale, quella che è ormai diventata la Strategia di Comunicazione ("StratCom") della NATO²⁰.

Su iniziativa del Ministro degli esteri belga Pierre Harmel, gli alleati decisero nel 1966 di «analizzare i futuri compiti che l'Alleanza aveva davanti [...] allo scopo di rafforzare l'Alleanza quale fattore di pace durevole»²¹. Questo studio, pur condividendo lo spirito del comitato del 1956, era di più vasta portata e più mirato. Come nel Rapporto dei Saggi, vi si affermava che: «occorre approfondire ed accrescere l'uso di franche e tempestive consultazioni». Il suo principale messaggio è stato quello di stimolare la NATO a procedere verso la distensione politica, pur mantenendo e rafforzando le proprie difese verso un Patto di Varsavia ancora pericoloso.

²⁰ <https://www.stratcomcoe.org/about-strategic-communications>.

²¹ <https://www.nato.int/cps/en/natolive/80830.htm>.



4. La NATO guarda al futuro

A distanza di tanti anni possiamo affermare che, come evidenziato nel rapporto dei Tre Saggi e nel Rapporto Harmel, lo strumento della consultazione politica resta nel 2019 così importante per il futuro della NATO quanto lo era nel 1956. Parimenti, un'altra lezione di sempre grande attualità è che è la coesione politica e la condivisione di valori comuni la più efficace forma di deterrenza, così come la ricerca del dialogo e la visione strategica.

La NATO ha le carte in regola per vincere anche le nuove, pressanti sfide di sicurezza: a renderla l'Alleanza di maggiore successo nella storia è stata anche la capacità di assorbire il cambiamento, collocarsi alla sua avanguardia e, nel medio-lungo periodo, governarlo. Non vi è sfida a carattere tecnologico e capacitivo che la forza economica e la solidarietà degli Alleati non abbiano saputo, in ultima istanza, vincere.

La forza dell'Alleanza passa dai suoi laboratori, dalle sue industrie di difesa, ma in ultima istanza ha il suo centro di gravità nella solidità del legame transatlantico, nella coesione tra i suoi Membri e nel vincolo di solidarietà che ne deriva, nella consapevolezza, presente nel potenziale nemico, che di fronte a un'azione ostile condotta nei confronti di un Paese NATO troverà un'Alleanza coesa, solidale, che farà il necessario per difendere o ristabilire la sicurezza al proprio interno.

Un esempio al riguardo è dato dalla crisi dell'architettura di sicurezza tradizionale: la vera minaccia rappresentata dalla violazione russa del Trattato INF non è tanto di natura militare, ma di natura politica, nella misura in cui potrebbe generare il rischio di divisioni interne alla NATO. Gli Alleati hanno sinora dato prova di grande compattezza nella serie di eventi che ha portato all'annuncio di Washington e di Mosca della sospensione dei rispet-



tivi obblighi ai sensi del Trattato²². Gli stessi Stati Uniti hanno mostrato di essere pienamente consapevoli di questa esigenza. Su questioni di sicurezza collettiva non può esservi spazio per iniziative non coordinate con gli Alleati, tanto più se toccano direttamente la sicurezza del continente europeo. Washington ha ricevuto in cambio una solidarietà piena e convinta, ricevendo dagli Alleati europei un “capitale politico” molto rilevante (e che – se è concessa questa immagine – non rientra nei conteggi delle spese per la difesa ma rappresenta l’essenza stessa dell’Alleanza).

Occorre continuare su questa strada anche nella partita che si apre ora, cioè quella sulle misure di adattamento che la NATO potrebbe ritenere necessario introdurre per tutelare l’efficacia della propria deterrenza e difesa a fronte della crisi del Trattato INF. Quanto più tali misure saranno proporzionate, difensive e volte a tutelare il sistema di controllo degli armamenti in Europa, tanto più gli Alleati vi si potranno riconoscere e gestirle nella dialettica con le proprie opinioni pubbliche. E per questo sarà necessario rafforzare la strategia comunicativa dell’Alleanza, attraverso forme di *smart public diplomacy* che contrastino efficacemente la propaganda dei suoi oppositori.

Ancora una volta, il successo dell’Alleanza dipenderà dall’equilibrio e dalla maturità con cui saprà preservare il proprio centro di gravità: il legame transatlantico e la condivisione dei valori comuni di libertà e difesa del pluralismo, primo volano per le trasformazioni necessarie ad affrontare le sfide dirompenti del futuro.

²² <https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclear-russia-nato/nato-allies-fully-support-u-s-action-on-inf-treaty-idUSKCN1PQ4WX>.



Bibliografia essenziale

Cagiati, A. (2009), *Evoluzione dell'Alleanza atlantica verso un ampliato e rafforzato occidente*, Milano: FrancoAngeli.

Clementi, M. (2002), *La Nato*, Bologna: il Mulino.

De Caprariis, V. (2007), *Storia di un'alleanza. Genesi e significato del Patto Atlantico*, a cura di G. Buttà e E. Capozzi, Roma: Gangemi.

Minuto Rizzo, A., M. Bressan (2019), *Italia NATO 1949 - 2019. 70 anni di partenariato nell'Alleanza Atlantica*, Roma: Informazioni della Difesa.





From Internal Security to Urban Security: The Role Of European Cities *

A comparison among territorial strategies for urban security in the cities of Modena, Lille and Tilburg

di Elisabetta Tatì **

SUMMARY: 1. Introduction. – 1.1. Cities and the European Commission in the framework of the European urban policy. – 1.2. Methodology. I PART: THE EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK. – 2. The European legal framework on urban security and the overlapping in public policies. – 2.1. EU's competences and powers in the field of "internal" security: the hard law and a broader definition of security, towards a European urban security. – 2.2 A European urban security through the lens of the soft law. – 3. *European Forum on Urban security's* Manifesto and Methodological tools for the definition of local security policies: security, sustainable development and integration. – II PART: THE LOCAL LEGAL FRAMEWORK AND NATIONAL BACKGROUNDS. – 4. Cities'

* Il contributo ha partecipato al Premio Europeo per giovani studiosi in materie giuridiche, politiche e sociali, edizione 2018-2019, istituito dal Laboratorio Multimediale di Comparazione Giuridica (Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Scienze politiche) e dalla rivista *Democrazia e sicurezza*, in collaborazione con il Centro di Documentazione europea DiSciPol Roma Tre. Sottoposto alla valutazione anonima della Commissione, il contributo è stato giudicato idoneo alla pubblicazione e vincitore del Premio.

** Laureata in Scienze politiche presso l'Università degli Studi Roma Tre. Dottoranda in Diritto amministrativo presso l'Università della Tuscia (Viterbo). Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



Saggi

profiles. – 4.1 Lille's profile. – 4.2 Tilburg's profile. – 4.3 Modena's profile. – 4.4. Some evidences from the comparison among "National Local Government" systems and "Security" systems. – 5. Territorial strategy for Urban security in Lille. – 5.1 The strategy's contents and the space for local powers: which is the definition of urban security? – 5.2 The Adoption procedure and the actors involved. – 5.3 Hypothesis on the legal nature. – 6. Territorial strategy for Urban security in Tilburg. – 6.1 The strategy's contents and the space for local powers: which is the definition of urban security? – 6.2 The Adoption procedure and the actors involved. – 6.3 Hypothesis on the legal nature. – 7. Territorial strategy for Urban security in Modena. – 7.1 The strategy's contents and the space for local powers: which is the definition of urban security? – 7.2 The Adoption procedure and the actors involved. – 7.3 Hypothesis on the legal nature. – III PART: CONCLUSIONS. – 8. Final results from the comparison at the micro-level: a common tendency towards a cooperative Urban security? – 9. Some considerations for the macro-level: are cities an occasion for furthering the European integration process?

1. Introduction

The security policy is a sensitive argument for Europe, nowadays, as well as in the past. It could not be differently. Security, both as internal public order and external defense, is one of those basic needs the Leviathan should guarantee for the good of the individual and the collectivity.¹ It is now an issue for the European Union (EU) as well.² Also for the

¹ For example when Hobbes (1967, 58) talks about the two fundamental rights (or powers) "spada della giustizia" (Sword of Justice) and "spada della guerra" (Swords of War) and when (Ivi, 82), he presents the four main points of view for the good of citizens, among them: «I. Che i cittadini siano difesi dai nemici esterni. II. Che essi conservino la pace interna» (I. That citizens are defended by external enemies. II. That they keep internal peace).

² See this relevant quotation, mainly for internal security before the Lisbon Treaty, COM(2006) 332 final, *Evaluation of EU Policies on Freedom, Security and Justice*, par. 8-9:



Saggi

city, security was and is a central issue, especially in terms of safety, today.³

The paper deals with the security policy from a double point of view: the one of Europe and the one of cities. Is there any space for a European urban security policy? Why should we pay more attention to it? On the one hand, these questions need a preliminary clarification of what European security could signify for the integration process. The European competences involved in the security policy are several and not easy to explicate. For example, shall we include in them the immigration policy? Does it fall in the intergovernmental or in the communitary governance system? On the other hand, an analysis of what European security really means - when it is linked with the adjective “urban” - is due. The *European forum for Urban safety* (Efus), despite being one of the oldest among all the urban networks of cities with a European relevance and the only one to be entirely dedicated to urban safety, is the less institutionalized.

«Freedom, security and justice is one of the EU’s most diverse policy areas. The objectives to be achieved encompass some of the most topical issues: free movement of persons, terrorism and organised crime, police and judicial cooperation, asylum and migration policy, all of this while respecting fundamental rights and promoting the rights of Union citizens. Often national sovereignty considerations necessitate compromises at EU level or make implementation difficult. Therefore, any new evaluation mechanism will have to take account of this political context. The complex and ambitious policy goals sought are further complicated by a sometimes confusing legal framework, a mix of decision-making and compliance procedures».

³ This was particularly true in the absence of a central power, such as during the Roman Empire. A typical physical feature of Medieval cities is, then, the presence of external walls. In the ancient world, only Sparta can be remembered as a city without walls. See Weber (1922, *passim*).



Its relations with the European Commission are apparently weaker than in other cases, for example, Eurocities or the Covenant of Mayors. However, a new partnership for security in public spaces has been recently added in the context of the European Urban Agenda, involving at last the Efus network. With the support of the European Commission and urban networks, cities can adopt strategies for urban safety with a certain degree of uniformity across the continent. This scenario actually appears in many situations, as the following paragraphs will demonstrate through the cases of the cities of Modena, Lille and Tilburg.

Because of the unusual institutional linkage observed - the local-sovrational one - the Introduction is completed by an overview on the European Urban policy and by the description of the methodology adopted. Then, the article will be divided in two main parts. The first one describes the European legal framework on European urban security (mainly internal security). The second one develops the comparison, observing the specific administrative tool at work in each city. The analysis ends with conclusions for both the micro level (the three territorial strategies for urban security, with similarities and differences under the European influence) and the macro level (what cities mean for Europe and how they can contribute in facing continental problems, such as security).

1.1. Cities and the European Commission in the framework of the European urban policy

Cities are an important element in the history of Europe. Notwithstanding many differences, they have some similar characteristics all



Saggi

over the continental territory and across time, in particular since Middle Ages.⁴ For example, they are medium-size urban areas compared to North American and Asian larger ones; they are then more densely populated than the American ones but less than the Asian ones.⁵ For this paper, cities are considered as local authorities, in particular as municipalities under certain statistical parameters.⁶ The idea is to propose a combined definition of the city in Europe, on the one hand, as a territorial entity, directly elected and with general competences (this entity normally corresponds with the concept of municipality).⁷ On the other hand, it can be defined “urban”, according to a European average based

⁴ Cavalli and Martinelli (2015, 154 ff.). Cfr. Le Gales (2002); see also Therborn (1995), especially ch. 9.

⁵ See European Commission (2016).

⁶ M. Weber observes, in its essay on cities (1922, 5-8), that the simplest way to define and to compare cities is to look at their dimension and population, in other words, to describe them through data. He writes, also, that this is a limited approach, but a necessary starting point to simplify the painting. Gradually the economic, social and political dimensions will be added, and finally, also the formal-legal issues will be analyzed.

⁷ In order to consider the city as the “municipality” in Europe today, it is necessary to take into account the national legal system. This means to observe a kind of local autonomy that is, firstly, legal (as self-government and normative) and secondly, political (the capacity to make public policies). See Giannini (1951, 39 ff.) The choice to define the city as a municipality helps to consider the original political autonomy of European cities, in other words, that autonomy before the birth of the National State. This involves a conception of the city as an “association” in Weberian terms and the first intermediate form between individuals and collective structured organizations. It is also important to imagine a city with a dormant *imperium*: in the sense Romano (1907-1932, 487).



on population density (source EUROSTAT-2014).⁸ The density parameter is relevant at the city-municipality level but also at its urban area (that is, where the city-municipality is located, provided that the city-municipality is the main or one of the main centers of the regional or functional area). This distinction is relevant because Eurostat estimates the cities' average population on the base of the total population in urban territories (350.000 inhabitants).

The decision to consider the city as a “municipality” has many pros in terms of legal certainty and political-administrative analysis in Europe: clear administrative borders, traditional studies on the comparison among local government systems, the possibility to analyze also political and representative processes and to observe if new urban authorities - similar to municipalities but with larger sizes - are emerging. Considering the city as a statistical unit has advantages, as well: it permits a comparison across Europe, the adoption of a European common language and the possibility to take into account all manifestations of functional urban areas.

⁸ EUROSTAT (but also OCSE adopts a similar approach) analyzes the urban phenomenon on three levels: “local administrative unit (LAU)”, “Functional Urban Area” (or “Larger urban zone”, LUZ) and “Greater city”. The procedure to obtain average data consists, first of all, in identify the “urban center” that is «a cluster of non-diagonal contiguous cells having more than 50.000 people and a population density of 1.500 inhabitants per km² or more» (Clark gradient, 1951). Once the urban centers data set is obtained, all municipalities (level LAU2) with at least half of their population inside the “urban center” are selected to be considered as cities. See http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:European_cities_-_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition#A_harmonised_definition (March 2019).



Saggi

For many years, cities have been at the center of the European Commission's interest, so entering the history of the EU, as well.⁹ Initially, cities were managed by different policies, but it is quite recent the birth of a specific European Urban policy, thanks to the framework provided by the Urban Agenda for the Ue, the so called Pact of Amsterdam (2016). Urban areas appear as special territorial targets, requiring comprehensive and coordinated approaches to tackle the current challenges. Hence, a specific feature of the European Urban policy is its “multi-sectoriality”.

⁹ In 2000, the Lille Programme; in 2004, *l'Acquis Urban*; in 2005, Bristol Agreement; in 2007, EU Territorial Agenda and the Leipzig Charter; in 2008, Marsille Declaration and in the same year the network Covenant of Mayors is formally recognized by the European Commission and the Mayors Adapt initiative also joins the program in 2014 (since 2015, they are been merged); in 2010, the document J. Hahn (European commissioner for regional affairs), *Cities of the future* is published; in the same year, the new Urban and Urbact programs start and the European capital for culture Award and the European green capital Award are launched. In 2011, the 2020 EU Territorial Agenda is approved. In 2012, the European Commission publishes a communication titled *Cities and smart communities-European innovation partnership*. In 2014, the Commission proposes the draft of a European Urban Agenda and it organizes a CITIES forum – *Cities of Tomorrow: Investing in Europe* in Brussels. In 2016, the Pact of Amsterdam is adopted. Hence, the European Urban Agenda is anticipated by different conclusions, communications, documents and resolutions by all European institutions: the Committee of the regions, the European Commission, the Council and the European Parliament, respectively COR-2013-06902-00-00-AC-TRA (EN) 6/82, COM(2014) 490 final, Council Conclusions of 19 November 2014 (Doc. 15802/14), PE (2014/2213(INI)) approved in 2015 and also the Declaration of Ministers towards the EU Urban Agenda, Riga, 10 June 2015. Recently, COM (2017) 657 final, European Commission, *Report from the Commission to the Council on the Urban Agenda for EU*. On 3rd July 2018, the European Parliament adopted a resolution entitled *On the role of cities in the institutional framework of the Union*, in the form of a *own initiative procedure* (2017/2037(INI)). The time available for the Commission reply has expired without any further discussion.



While being unique, the territorial target has twelve different priorities. Through the adoption of the Urban agenda, the diffusion of standards, the realization of partnerships and the financial support, the European Commission seeks to integrate the twelve priorities among them: for example, the connection of the urban policy with environmental, social or security ones.

This also means that, nowadays, cities are recognized more explicitly by the European Commission as main actors in the European governance, similarly to the regions. More precisely, in the Amsterdam Pact it is written that the Urban agenda for the EU's activities is coordinated by the *DG meeting on Urban Matters*, a body composed of all the general directors who meets, at least once for each change within the Council Presidency (therefore, at least twice a year), to discuss the urban aspects of their policies. This is also the reason why in the Agenda the DG is addressed as "The meeting of the Directors-General on Urban Matters" (DGUM). The DGUM can periodically update the Urban Agenda's Working Program, subjected to approval by the national ministers responsible for urban affairs. To this aim, a summary document of the proposed amendments has also to be sent in advance to the General Affairs Council office. The DGUM is in turn assisted and controlled by the *Urban development group* (UDG), that is an informal advisory body linking the Council and the Commission. The UDG, therefore, plays a double role: on the one hand, it leads the general discussion on urban affairs in the Council; on the other hand, it reports the guidelines to the DGUM. Given this dual activity, the UDG has a variable internal organization on several levels. It includes national urban business experts from the European Commission, the European Parliament, other advisory bodies



Saggi

(such as the Committee of the Regions), the European Investment Bank and associations representing urban authorities (such as EUROCITIES). Other national partners, URBACT, ESPON and EUKN participate as observers, while other stakeholders can be invited by the Presidency of the Council of the European Union. The latter one prepares and organizes the meetings and, together with the Commissions, presides over it. The Working Program of the Urban Agenda for the EU, as an integral part of the so called Pact of Amsterdam, states that the DGUM provides non-binding guidelines for the implementation of the program, although they are based on the UDG address, given by consensus in the Council. However, it is an informal guide. What is interesting is that DGUM operates in a collegial way, in continuity with the traditional working method of the Commission and thus recognizing the cross-cutting nature of the subject of urban development.

This working method has had consequences on the internal organization of the Commission, in particular on *DG Regional and Urban policies*, although in all the other DGs there are sub-divisions for the evaluation of the effects of sectoral policies on urban systems.¹⁰ This is necessary because all the DGs are involved in the DGUM. Nevertheless, this work organization is still evolving and the human resources allocated to urban affairs are relatively limited. There are also risks related to the duali-

¹⁰ Information based on semi-structured telephone interviews with key actors involved in the implementation of the Agenda, May-July 2018 (European Commission and Eurocities). The team more directly involved for the implementation of the Urban policy in the *DG Regio and Urban affairs* is composed by eight people. The team leader is, at the moment, Thomas De Béthune.



Saggi

ty of UDG and DGUM governance, in particular for continuity in political commitment, since the Presidency to the Council of the European Union alternates every six months (the same risk had already been observed in past for the territorial Agenda). Furthermore, the lack of political commitment on the part of the Council could strengthen the role of the Commission, an element which should be considered positive or negative depending on the theoretical approach adopted for European integration. In fact, this reinforcement took place because, on the one hand, the last presidential trio Estonia, Bulgaria and Austria did not plan any informal meeting among the ministers for urban affairs (against the provisions of the Pact of Amsterdam, according to which a meeting would be advisable at least at each change of presidency); on the other hand, the Commission has formed a technical secretariat, involving the cooperation not only of the human resources of the DGs but, also, the ones belonging to Eurocities and EUKN.

1.2. Methodology

In the American legal doctrine, some academics have recently applied successfully the Comparative Urban governance method to global cities analysis.¹¹ It must be observed that this technique tends to overlap the Comparative Law method with the sociological and qualitative case-study approach.¹²

¹¹ See Rodriguez and Shokedy (2014); Nicola and Foster (2014)

¹² The methodology adopted and the way in which cities are defined and compared seem to be influenced by a sociological approach. In particular, cities appear as original



Saggi

However, in order to be replicated for European cities, the aforementioned method has to be adjusted according to the European legal system and local continental tradition. First of all, a detailed policy must be chosen (i.e. urban security or urban mobility) together with a specific legal tool (i.e. the territorial strategy for urban security or a sustainable urban mobility plan, SUMP). In this phase, the relevant soft and hard law at the European level has to be rebuilt. Besides, a selection of the specific instrument according to its impact is recommended; contrary to common thinking, it is better to focus on a less impactful one, because in this way the comparison between cities' policies is not distorted. In the case of territorial strategies for urban security or SUMP, they will probably have a huge impact in the future but, at the moment, their diffusion is not so wide and homogeneous. Secondly, the selection of cities has to be justified. Thirdly, since the comparison is among cities, the features of the local government systems need to be clarified. Fourthly, a core choice resides in the way of observing the policy. In the example of SUMP, each city's plan will be probably studied in terms of adoption

and independent constitutional cells (socio-economic orders with semi-autonomous political and legal systems) that are able to develop a personal internal language and identity. At the same time, they are able to communicate reciprocally and with other social systems through law. Hence, the capacity to communicate through law is presumed. However, the paper does not want to be a study in Sociology of Law but, rather, a legal one. What is mainly observed is, in fact, Law. The attention for the environment is central in the sense it helps to understand the learning process of the legal system. In addition to this, it must be noted that here the pluralism is not extreme, because the basic idea is that cities are using the legal communication in a sovra-legal system that is the European one. About the origin of the case study methodology and for some suggestions in adopting it, see Harvey (2009).



procedure contents, legal nature, possible binding effects and geographical implications, such as taking into account externalities on wider urban areas. In the example of a territorial strategy for urban security, it will be observed in terms of contents and spaces for local powers (i.e. which is the definition of urban security), in terms of the adoption procedure and the actors involved or in terms of its legal nature. Fifthly, an extra step should be added for the European case: the study of the national or regional normatives about spatial and sectoral planning (for SUMPs) or of national security approaches (for territorial strategies for urban security) but, also, the declination of the single national urban agendas.

I PART THE EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK

2. The European legal framework on urban security and the overlapping in public policies

The legal framework for European security will be presented, to begin with. This analysis will involve a quick reference to hard law provisions and a clarification on what European security is for the scope of the article. Then, through the relevant soft law, goals and principles, the paragraph will explore the variant for a “European urban security”. Useful questions to keep in mind are the following: what happens if, from the urban point of view, it is discovered that the definition of a European (mainly internal) security needs to be updated to achieve the general



goals appointed in the treaties? What does it mean in terms of competences and powers for the implementation of the security policy in Europe? And in terms of a European urban policy?

2.1. The EU's competences and powers in the field of "internal" security: the hard law and a broader definition of security towards a European urban security

The word "security" appears in art. 3, par. 2 TEU for the first time, after the Preamble. "Sustainable development" is also recalled in the same article. "Development" and "security" are mentioned separately in par. 2 and 3. Then, they are in pair in par. 5. While par. 2 embraces an idea of "European" security, such as par. 3 does with the sustainability, par. 5 clearly refers to a "global" security and sustainability.¹³ The combination

¹³ For the connection between development and security in a global scenario and, again, for a wider definition of "security" beyond the states see Sen (2003), box 1.3: «Human security is concerned with reducing and – when possible – removing the insecurities that plague human lives. It contrasts with the notion of state security, which concentrates primarily on safeguarding the integrity and robustness of the state and thus has only an indirect connection with the security of the human beings who live in these states. That contrast may be clear enough, but in delineating human security adequately, it is also important to understand how the idea of human security relates to – and differs from – other human-centred concepts, such as human development and human rights. These concepts are fairly widely known and have been championed, with very good reason, for a long time, and they too are directly concerned with the nature of human lives. It is thus fair to ask what the idea of human security can add to these well-established ideas». Cfr. Arévalo (2011) for a linkage between urban security and sustainable development, when in the very introduction it is stated: «Jusqu'à présent, très peu d'élu-es écologistes se sont vus confier dans les municipalités des délégations dans la sécurité ur-



Saggi

“European-Global” is not, of course, the equivalent of “internal-external”. For the second comparison, it is better to compare art. 3, par. 2 with art. 4, par. 2. It is there established that the Union respects State functions, including ensuring the territorial integrity of the State and safeguarding national security.

The “security” in this case-study will be the “internal” one, as it was shared between the first and the third pillars in the past and, today, as a mix between the community and the intergovernmental systems. “External” security, originally placed in the second pillar for a “common foreign and security policy”, does not fall within the scope of this study. Nevertheless, the separation between internal-external, as European-Global, is not always plain, because of different factors: for example, because the guarantee of an area of security without internal frontiers depends also on the protection of external borders (art. 67, par. 2, TFEU), or - as it happens also for the area of sustainable development - global tendencies in security policies may affect the European legal system as well (art. 3, par. 5, TEU).¹⁴ This ambiguity needs to be, at least conceptually, considered.

We will now have another look to art. 3, TEU. The disposition in par. 2 clarifies the borders of the European internal security policy. The Un-

baine. Deux raisons expliquent cela. Une première est que leur histoire militante les conduit naturellement à se saisir en priorité de domaines d'action dont ils se sentent coutumiers. La deuxième, il faut le dire clairement, est que la sécurité urbaine confronte au pouvoir de restreindre les libertés individuelles et à celui de la capacité à réprimer; or ces logiques sont mineures dans le socle de la pensée écologique. [...] É lu-es écologistes, nous aspirons à assumer la totalité de la gestion de nos communes».

¹⁴ See for example Koutrakos (2018).



Saggi

ion shall offer to its citizens an “area of freedom, security and justice” without internal frontiers, in which the free movement of people is ensured in conjunction with appropriate measures. Then, the policy is better specified in the Title V, TFEU. The policy is one of the most “coumpound” in the European legal system.¹⁵ On the one side, it involves many other sectorial policies for the same goal (just to mention the disposition in art. 3, TEU: internal market for free movement of persons, respect to external border controls, asylum, immigration, the prevention and combating of crime; more specifically, fight against fraud, with a clash with the European financial policy, or infrastructure protection, linked with the territorial agenda). On the other side, in terms of competences, it is managed through shared normative powers (art. 4, par. 2, TFEU, lett. j), area of freedom, security and justice, but also lett. k), common safety concerns in public health matters, for the aspects defined in the treaty).

The complexity depends, also, on the polysemy of the words “internal” and “security”.¹⁶

The latter, theoretically, can respond to a broad definition, as the generality of goals in articles 3 and 4 of TEU, suggests (see, also, articles 36, 67, 73 and 79, TFEU): the concept of “peace”, “social justice”, “protection”, “safeguard”, “mutal respect”, “assistance”.¹⁷ In this sense, the

¹⁵ See Chiti and Mattarella (2008, esp. 313 and 328).

¹⁶ Ortega Álvarez (2005, 25 ff.). Always about a broader definition of security, cfr. Crawford (2002, *passim*).

¹⁷ Deneulin and Shahan (2009, 62): «Along with human rights, another idea that was increasingly prominent during the 1990s was human security. The idea of security has



Saggi

goals of integrated sustainable development, peace and respect of human rights are prevalent and they all have a sovranational relevance, according to specific principles (sustainability, solidarity and human dignity).¹⁸ Concretely, “security” responds to a stricter definition in the sense of “prevention” from some serious dangers that physically threaten people, as it is demonstrated by the short list of serious dangers directly approached (organized crime, drug addiction, some aspects of the illegal immigration, some aspect of health safety), the features of administrative powers (in terms of prevention, instrumentalism and coordination rather than repression and final powers) and the limited number of European instruments available (in terms of administrative and penal

long been central to the military world. Again, narratives that unfolded in the 1990s played a role in emphasizing the importance of security considerations beyond the military arena. Indeed, the rise of internal conflicts in many developing countries led to an increasing consolidation of security and development goals. Under-development, poverty and injustice have also been considered as breeding grounds for civil conflicts. Development, along with the reduction of poverty and inequality, was therefore seen as a way of achieving security and peace».

¹⁸ For example, in the light of these goals, it is possible to read art. 36, Tfu, in particular in its capacity of balancing art. 34 and 35, Tfu. Here, the single market’s goals are balanced, even though not in the sense of an “arbitrary discrimination”, mainly in terms of a broader internal security definition: “public morality”, “public security” and “protection” in health, artistic, historic and archeological values. The balance is in between the economic and the social dimensions, where the latter really matters for the national and local territory and where the EU has shared and coordinated competences, *ex* art. 4 and 6, Tfu (welfare safety and health, turistic, educational and cultural policies, protection of the environment and of the cultural heritage, etc.). Also art. 67, par. 3 is relevant, in particular, the reference to “prevent and combat crime, racism and xenophobia”. These three threats are really central topics for security in cities, as the Urban Agenda for the EU and the Manifesto of Saragoza of the Efus demonstrates (see below).



Saggi

sanctions, compared with the Competition policy, for example). It appears as a policy that still suffers the strengthness of the National State, as the tendency to a strong “legality” in European normative provisions on security proves (“the European Union wants to be sure to remain in its competences”).¹⁹

In order to clarify the former adjective, “internal”, it is useful to look again at art. 4, TEU. The norm clarifies what is not in the European competences. Adopting a strict interpretation, it is easy to explain why the European internal security policy is focused on “people” rather than on “the defense of the territory”, with the (partial, today) exception of internal borders.²⁰ What can be accepted is an extraterritorial effects of a regulation on people, rather than a direct effect on the national territory. However, art. 4 affirms that the essential State functions must be safeguarded, including ensuring the territorial integrity of the State, maintaining law and order and guaranteeing national security.

There are two reasonings that can be proposed to look at this provision through the lens of a broader definition of European “internal” security.

First of all, security is not only the maintenance of “public order” but also, and especially today, a matter of *safety* or “perception of security” normally included in the competences of regional and local territories

¹⁹ For this opinion see Chiti and Mattarella (2008, *passim*).

²⁰ See for a recente judgment by the European Court of Justice the case C-444/17, according to which an internal border of a Member State at which border control has been reintroduced cannot be equated with an external border within the meaning of the “Returns Directive”.



(in the sense of subsidiarity, proximity or self-government principles, in the very meaning of each Member State). This means to think in terms of “urban security”.²¹

Secondly, what is prevented by the Treaty is the sovranational interference with the prerogative of the State to guarantee the integrity of the territory. Nevertheless, respecting this last competence does not mean a lack of care of its “own” territory by the Union.²²

Reasoning about these two elements leads to the attempt to figure out: what are these empty spaces in a “composite” security policy in Europe? Is “urban security” an option? Then, how can they be filled with European competences? And, finally, how can these competences can be considered legitimate? Is the role of cities relevant? Some research efforts will be necessary, in particular, working for goals and principles, through the linkage between policies (always respecting all the relevant

²¹ Actually, the security as “safety”, “perception”, “prevention”, “social inclusion”, “strategies against radicalism”, “collaboration and network method” are normally the base for regional and local competences in many member states, in the sense of “urban security”. Being also a matter of welfare, regions and local authorities can have a wider margin of manouvre; indeed, they often collaborate with the central government on these tasks. Many of these powers characterize, surprisingly, also the European security policy, that act in the sense of “prevention”, “fight against terrorism”, “management of immigration”, “religious and social integration”, “urban planning”. Chiti and Mattarella (2008, *passim*).

²² Consequently, which is the European territory? This is not a question that can be answered here. However, what is proposed is not to separate, conceptually, the internal security at a sovranational level (with a clear European resonance through the movement of people) from the internal security at the national level but still with a European dimension (that has a clearless European resonance because the territories, for sure, cannot move).



provisions in the treaties) and thanks to the role of soft law. And it is, actually, the same working method adopted for the European Urban policy, at least for the moment.

2.2. *A European urban security through the lens of soft law*

International and European soft law is particularly important for the study of “integrated” and “sustainable” urban development in Europe, of which urban security is a part. Even though it is not binding and it is not about direct implementation (at least apparently), it clarifies interests in the political dimension and in the civil society. This means that the European soft law attempts to steer hard law and executive powers, opening spaces for institutional actions. It is useful, in this regard, to remember the importance of the *Manifesto for a new urbanity* (2008). This is the second European charter issued by the Council of Europe on the topic, after the first declaration in 1992. The 2008 version re-affirms the relevance of the urban *aquis* and the importance to clarify which can be the European competences in urban development.²³ Curiously, the ex-

²³*Manifesto for a new urbanity*, European Urban Charter II by the Council of Europe, 2008, available here https://5cidade.files.wordpress.com/2011/06/urban-charter_en.pdf (October 2019), 17 but, also, 22: «We believe, moreover, that some issues can not fall exclusively within the scope of local management (urban sprawl, transport and information infrastructure, right to housing, environmental protection, etc.) and that it should be possible for local policy issues to be regulated at regional, national and European level on the basis of a balanced and respectful partnership».



explicit recognition of how instrumental is the “partnership” method to achieve urban development is similar in both documents.²⁴

The Council of Europe addresses the topic of Urban security in chapter six of the 1992 Charter. It states that security is the concern of everyone and that the “right to a town” cannot be fully enjoyed until the inhabitants’ security is guaranteed and fear of crime is reduced. Crime has, indeed, a wide variety of causes and the responses must therefore be both diversified and coordinated: involvement of all members of the community, close co-operation between the police and the local community, an effective local anti-drug policy, alternative programs to incarceration, support for victims and increased financial resources.²⁵ In the Declaration on urban rights, immediately following the Charter in 1992, the first to be mentioned is “security”, as a “secure and safe town”, as far as possible and especially in terms of crime, delinquency and aggression. Is the absence of an explicit reference to security in the European Urban Charter II a real problem? Actually, it is not. Indeed, what is different between the two documents is the approach towards urban development: in the first one, the method is simply sectorial and for single goals; in the second one, the tendency is towards a more comprehensive and integrated vision for social, environmental, economic and governance sustainability. Security, as well as all the other single challenges, is absorbed in a more strategic vision, especially in the sense of social cohesion and inclusion.

²⁴ The Partnership method is a key tool in the Urban Agenda for the EU and it is well known, even in other forms, in the EU Regional Policy and in the Territorial one.

²⁵ European Urban Charter I by the Council of Europe, 1992, chapter 6.



A reference to “urban” or “city” is in general absent in the hard law for security, especially when it is linked with free movement of people, immigration asylum²⁶, with some exceptions²⁷. For the soft law, the situation is quite different, since many references can be found in Commission’s communications and other sources.²⁸ In particular, the references

²⁶ For example in Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221 / EEC, 68/360 / EEC, 72/194 / EEC, 73/148 / EEC, 75/34 / EEC, 75/35 / EEC, 90/364 / EEC, 90 / 365 / EEC and 93/96 / EEC. COM (2011) 561 final, Schengen Governance - Strengthening space without internal border controls and the second generation Schengen Information System. Regulation (EU) n. 1053/2013 of the Council of 7 October 2013, establishing an Evaluation and Control Mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the decision of the Executive Committee of 16 September 1998, establishing a Standing Evaluation and Evaluation Commission of Schengen application. Regulation (EU) n. 516/2014, which establishes the Asylum, Migration and Integration Fund, which amends Council Decision 2008/381/EC and which repeals Decisions n. 573/2007/EC and n. 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC. Council Decision (EU) 2015/1601 establishing temporary asylum measures for the benefit of Italy and Greece. Recommendation (EU) 2015/914 on a European Resettlement Program. Regulation (EU) 2016/399, the regime for crossing the borders by persons.

²⁷ For example, see the Council Decision 2009/902/JHA, setting up a European Crime Prevention Network (EUCPN) and repealing Decision 2001/427/JHA, when the crime is also characterized as “urban” but where the involvement of local authorities, for example about information exchange *ex art. 5*, passed away through national authorities.

²⁸ A good example of the interaction between the EU and cities through soft law for the topic of security as “prevention”, linked with those of infrastructures’ protection and urban planning, are the *European standards for Crime Prevention through Urban Design and Planning* (CP-UDP) by the European Committee for Standardisation (CEN/TR 14383). The discussed CEN standards are not mandatory in this case, differently from other



Saggi

to urban security in soft law are in the sense of immigration, integration, terrorism, and radicalization, as four topics linked to a broader definition of security. They all require a key role of local authorities.

First of all, there is a reference to cities in the *EU internal security strategy* (2010).²⁹

Secondly, the role of local authorities is openly recognized in both the 2015 *European Agenda on Security*³⁰ and *European Agenda on migration*³¹,

fields, and they have not been transfused in European acts; notwithstanding this, in case of an emergency security, the liability of the authority or the owner responsible for the public space can depend on the observations of these standards. They are based on ideas about the prevention of crime and fear of crime which have been put forward by people like Jane Jacobs (1961). This new design, led and environmental approach to crime prevention has been connected with a managerial approach according to the international standards on quality management (ISO 9000 series). If these standards are a good tool, why are not they implemented more widely in cities? Because the price is high and dissemination has been weak until now. See European Cooperation in Science and Technology (2014). Cfr. Cardia (2014).

²⁹ COM(2010) 673 def., where the Commission states its support to experimental projects to prevent crime in cities. In addition to this, in the Action III it is underlined the will to increase protection of strategic infrastructures, especially: regional and local rail transport and high speed. It is then states: «To date, EU level activity has been limited to exchanging information and best practice, reflecting subsidiarity concerns and the absence of an international organisation comparable to the International Maritime Organisation or International Civil Aviation Organisation requiring a co-ordinated European approach. The Commission considers that as a first step towards further action, it would be useful to explore the establishment of a standing committee on land transport security, chaired by the Commission and involving experts in transport and in law enforcement, and of a forum for exchanging views with public and private stakeholders».

³⁰ COM(2015) 185 final, *The European Agenda on security*. With respect to the previous Agenda, in particular for the support to experimental project, it is recognized that, 15: «The EU has been a pioneer in helping communities under pressure to learn from other



although their content has to be constantly monitored on the base of the ongoing intense political and legislative debate.

Thirdly, the *Common agenda for integration* (2005) is also relevant, in particular for the attention paid to third-country nationals.³²

parts of the Union. [...] The [*Radicalization Awareness*] network [RAN] enables the exchange of experience and practices facilitating early detection of radicalisation and the design of preventive and disengagement strategies at local level». There are, then, two other significant references to local authorities, one to tackle organized crime and one to prevent radicalization. In the first case, 18: «Local authorities have a critical role to play in tackling organised crime, alongside the work of law enforcement and judicial authorities. Organised crime often thinks globally but acts locally and thus requires a multi-disciplinary approach to effectively prevent and counter it. The EU has accordingly developed an approach that combines tools at administrative level to prevent infiltration in the public sector or the economy. In many cases, local authorities are in the front line to identify and prevent the infiltration of the licit economy by criminal networks, for example when allocating public tenders or granting casino licences, and they should have the tools to share information with other public administrative authorities or law enforcement. More prominence should also be given to the work of the European Union Crime Prevention Network. With financial support from the EU, the network shares best practices in preventing crime». In the second case, 16: «Local actors are the people in direct contact with those most at risk of radicalisation [...] the Commission will promote the exchange of best practices and training on de-radicalisation and prevention of radicalisation in prisons. Training and support can usefully be extended to other actors, such as social workers, teachers and healthcare workers».

³¹ COM(2015) 240 final, *A European Agenda on migration*, when it affirms, in the first pillar on “Reducing the incentives for irregular migration”, that there is the need to mitigate the impact of crisis at a local level. In this sense and in the attempt to address long-term root causes, the Commission, 8: «sustained effort: more than 70% of the world's refugees and Internally Displaced Persons (IDPs) are trapped in situations of displacement for five years or more. The EU is a leading international donor for refugees [...] ».

³² For example: «[...] the reinforcement and development of consultation mechanisms at local and regional level to maintain a dialogue between migrant communities and lo-



Saggi

Fourthly, more recently, Europe has made some efforts in sustaining integration policies through the adoption of three editions of the *Handbook on Integration* (2004, 2007, 2010), of a *European agenda for the integration of third-country nationals* (2011)³³, of an *Action Plan on the integration* (2016)³⁴ and the *Skills Profile Tool for third country nationals* (2017).³⁵

In all the abovementioned documents, the true core of the analysis is always based on the action of the local government and on the importance of the local territory.³⁶

cal people, institutions and others involved in the integration process. This is particularly important in the towns and cities where many immigrants settle» or «At EU level, strengthening the integration dimension in Social Inclusion and Social Protection Policies is important» or «Integration is not an isolated issue, it cuts across various policy fields, such as employment, education and urban policies». As set out in par. 4, art. 79, TFEU, whilst the competence on integration lies primarily with the Member States, the EU may establish measures to provide incentives and support for Member States in promoting integration of third country nationals residing legally in their territories and it has an important role in supporting, stimulating and coordinating Member States' actions and policies in this area.

³³ COM(2011) 455 final, *European agenda on the integration of third-country nationals*.

³⁴ COM(2016) 377 final, *Action Plan on the integration of third country nationals*.

³⁵ For updated information about European integration policies, see www.integrazionemigranti.gov.it/normativa/normativaeuropea/Pagine/Quadro-europeo.aspx (November 2019).

³⁶ For example, in the *European agenda on the integration of third-country nationals*, of the three main actions, the first two are “integration through participation” (in the sense of “local” participation) and “more actions at the local level”. At the beginning of Action 2, 9: «Integration policies must be formulated and implemented with the active involvement of local authorities. Local authorities, responsible for a wide range of services and activities, play an important role in modulating the interaction between immigrants and



Saggi

For example, in the *European agenda on the integration of third-country nationals*, of the three total actions, the first two are “integration through participation” (in the sense of “local” participation) and “more actions at the local level”.³⁷ For the scope of this paper two elements highlighted here by the Commission are really relevant: first of all, the reference to the tool of “territorial pacts” and that to the future perspectives for European funding on integration, starting from the European Fund for the Integration of third-country nationals established in 2007.³⁸

Another example can be found in the *Action Plan on the integration*, which links its context with that of the Urban Agenda for the EU, remembering that partnerships will offer a framework for cities, Member States and other stakeholders to exchange experiences and best practices on the urban dimension of diversity and migration, including tackling

the host society» and, then, it is explored, among the others, the problem of particularly disadvantaged urban areas, a better correspondance.

³⁷ At the beginning of Action 2, the Commission affirms, 8: «Integration policies should be formulated and implemented with the active involvement of local authorities. Local authorities are responsible for a wide range of services and activities and they play an important role in shaping the interaction between migrants and the receiving society». Then, three concrete areas of intervention are explored: addressing especially disadvantaged urban areas, improving multi-level cooperation and more European funds to sustain local actions.

³⁸ In the document it is written, 9: «The focus of future EU funding on integration should be on a local, more targeted approach, in support of consistent strategies specifically designed to promote integration at local level. These strategies would be implemented mainly by local or regional authorities and non-state actors taking into account their particular situation».



Saggi

geographical isolation and ghettoisation and identifying bottlenecks and concrete actions to eliminate them.

Finally, there has not been a specific urban partnership on security until recently. However, it is written in the Pact of Amsterdam that the Agenda «will contribute to the implementation of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development, notably in the Goal 11, “Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable” and the global “New Urban Agenda” as part of the Habitat III process». Among the twelve partnerships, two of them, n. 1 (Inclusion of migrants and refugees) and n. 3 (Urban poverty), concern some factors that have a huge influence on security in cities.³⁹ The temporary lack of a specific partnership on urban security can be partly explained with the influence that EURO CITIES has had on the adoption of the Agenda. The network, indeed, does not have a specific working group on the subject, while it has one on the theme of “integration” (see below). A thirteen partnership on *Security in public space* has been recently created (February 2019) and Efus is involved (see *infra*).⁴⁰

³⁹ See Action plan “Partnership on Inclusion of migrants and refugees”, available at https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_plan_inclusion_of_migrants_and_refugees.pdf (November 2019), for example 4: «Migration is a local reality. Cities are places where both migrants and non-migrants interact, be it through working, studying, living or raising their families. Cities offer great opportunities for migrants and refugees, but cities are also faced with challenges regarding integration and inclusion». See Action plan “Urban poverty partnership”, available at https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_plan_urban_poverty.pdf (November 2019), for example 4, «Action 7 – Cohesion policy post 2020: Local pact for the regeneration of urban deprived areas and neighbourhoods (UDAN)».

⁴⁰ See <https://ec.europa.eu/futurium/en/security-public-spaces/was-security-public-spaces-partnership-kick-meeting> (March 2019).



The *Action Plan on the integration* remembers also the importance of other networks, mainly the *European Integration Network* and the *European Migration Forum*, as an evolution respectively of the *Network of the National Contact Points on Integration* and of the *Integration Forum at European level*. However, they are not urban networks based exclusively or principally on the participation of cities. In this sense, the EUROCITIES network is more significative, with its “migration and integration” working group and the Integrating Cities program. The latter was launched in Rotterdam in 2006 and it is a partnership between EUROCITIES and the European Commission, to promote local level implementation of common basic principles on integration; the process has been further developed through the INTI-CITIES and DIVE single projects and, also, thanks to the adoption of the *EUROCITIES’ Charter on Integrating*. Another important urban network of cities is, of course, Efus, with its thirty-years experience but a lower degree of institutionalization with respect to its involvement with the European Commission. Differently from EUROCITIES (that is “generalist”), Efus is a “sectorial” network and it is unique in the field of urban security with a European relevance. The recent involvement of Efus in the European urban agenda is to be seen as an improvement in the Union’s ability to interpret needs coming from the European society.

3. Efus’ Manifesto and Methodological tools for the definition of local security policies: security, sustainable development and integration

“Urban networks of cities of European significance” are key organizations for the implementation of European urban policy. They are im-



Saggi

portant for the functioning of both European governance (thanks to their ability to strengthen its horizontal dimension) and the European government (by strengthening vertical dialogue among European, national and local institutions). If governments and local governments join a network, this means that they are ready to exchange good practices, to learn from each other and to work for common goals. Some networks, such as EUROCITIES, play also a peculiar “representative” role, being fully involved in the implementation of the Urban Agenda. In this sense, it is not important if a specific city has not joined the network because it will be influenced in any case. This kind of networks does not substitute or really overlap the role of the Committee of the Regions, which plays its yet marginal powers mainly in the legislative phase, through consultative powers. They are more involved in the “counpound” European administration, sometimes as mere, even strong, *stakeholders* and other times as quasi-agency of the European Commission, with a specific expertise. It is important to remember, indeed, that although they are formally non-governmental organizations, they are in all respects networks of local administrations. This is the case in which is really useful to legally define European cities as municipalities under certain statistical parameters: notwithstanding the importance of their governments, they are still considered infra-national administrations.

In the previous paragraph, the relevant *soft law* in terms of Commission’s communications and other institutional documents has been rebuilt. Here, another kind of *soft law* is presented, in terms of guidelines and policy declarations by a relevant urban network of cities: Efus. The scope of this analysis is to highlight the political-administrative path that is suggested to cities in the achievement of shared policy goals in the



Saggi

field of security. In particular, the paragraph will put in evidence the necessity of vertical and horizontal administrative cooperation that has to be pursued by each city, through different tools, according to its national tradition and autonomy, such as security or territorial pacts or strategies, creation of territorial consortia or steering committee, etc. Then, the second part of this study will describe strategies in three cities with different national traditions, but all involved in the network.

The *Security, Democracy and Cities: Co-producing Urban Security Policies* by Efus is an action plan for local authorities that can be followed in the coming years. It was adopted at the end of 2017 during the closing session of the Efus International Conference in the city of Barcelona. It is a continuation of the principles and recommendations of the *Manifestos Security, Democracy and Cities: the future of prevention* (Aubervilliers and Saint-Denis, 2012), *Security, Democracy and Cities* (Saragossa, 2006) and *Security, Democracy and Cities* (Naples, 2000).

In the introduction, the Manifesto observes that Europe is going through an unprecedented confidence crisis; indeed, Europeans find it hard to identify with institutions, whether European or national ones, considering them distant and detached from their concern.⁴¹ The empowerment of citizens in local authorities should be recognized more explicitly, especially referring to security, since it is strictly linked with confidence, and especially for urban security, taking into account at least

⁴¹ *Manifesto*, 9.



Saggi

two elements:⁴²firstly, the evolution, across Europe, of local administrative and political structures into larger entities, such as urban agglomerations and new personalized governance mechanisms are necessary;⁴³ secondly, security is a key component of sustainability or the *sine qua non* condition of sustainable development in the sense that «the more inclusive a city is, the safer it is» and, for this, the fight against social and economic inequalities in cities (such as to face terrorism and radicalism phenomena, linked to spot events of the last years that have shown how cities and local citizen can be resilient) assumes a National and European relevance.⁴⁴

The Manifesto affirms that Efus acknowledges the benefits that the construction of the European Union has brought to citizens. However, the network is also well aware of serious local-territorial challenges, which are similar in their contents, but, at the same time, they have a transnational nature. All across Europe, these challenges are faced by local authorities “alone” in the national systems, despite they should be addressed commonly.⁴⁵ Hence, there is a clear request to be heard by European institutions.⁴⁶

⁴² *Ivi*, 11.

⁴³ *Ivi*, 12.

⁴⁴ *Ivi*, 12 and 14.

⁴⁵ *Ivi*, 10: «Rooted locally, our horizon is European but also wider [...]».

⁴⁶ *Ivi*, 15: «We call on the European institutions to adopt these guidelines and contribute to implementing them throughout Europe. We, European local and regional authorities, have the capacities to knowledge and the instruments to provide security to citizens».



Saggi

According to Efus vision (that is the vision of at least 250 local governments), European cities should be sustained in sharing knowledge, in the expansion of common references and the exchange of standards. The goal should be to create a community of practices and thoughts, despite the tools employed in each local scenario are new or traditional or the networks created are formal or informal.⁴⁷

Efus has chosen the co-production approach to urban security policies. This means that the Manifesto is suggesting a holistic approach which entails adapting institutions, including police (administrative repression as approach to security), justice system (penal repression as approach to security) and stakeholders from the civil society to a new working method founded on “mediation” over “confrontation” and “judicialisation”. In this scenario, also cities have competences and capacities to offer.⁴⁸

It is not just the approach to be holistic, but the definition of security as well. First of all, what is stressed is the validity of “prevention”.⁴⁹ Secondly, security is defined in different parts of the document as: a common good (a term that highlights the dimension of a democratic legitimation); a public good (a notion referring to principles of social welfare and rule of law); and a human right, as guaranteed in all relevant universal charters such as *the Charter of fundamental rights of the EU* and the *European Convention on human rights*.⁵⁰

⁴⁷ Ivi, 10.

⁴⁸ Ivi, 11.

⁴⁹ Ivi, 15: «[a] balance between prevention, sanction and social cohesion».

⁵⁰ Ivi, 13-14.



Saggi

In the second part of the *Manifesto*, Efus presents eleven subjects as themes. For five of them, the network clearly calls for European intervention.

About “Cities and organized crime”, European institutions should involve local authorities in European strategies for the prevention against it, for example encouraging administrative approaches, and provide tools aiming at seizing more properly criminal assets and investing them in the community.⁵¹

Concerning “drugs and addictions”, any drug prevention policy should be based on the *EU Action Plan on drugs 2017-2020*, that seems an implicit reference to national policies not aligned with the *European Agenda 2013-2020*; in addition to this, Efus calls for more cooperation at local level and suggests to the Union to intervene for the regulation of cannabis.⁵²

For the topic of “Diversification of security stakeholders”, the *Manifesto* remembers that there is not a common European culture on how the private sector should be involved in security matters, because of the lack of harmonization in national laws: this problem should be overcome as soon as possible. Besides that, it is recognized the value of smart cities strategies for securities challenges and the associated investments, also at a European level.⁵³

With regard to “security risk management and cross-border cooperation”, it is written in the document that “European local and regional au-

⁵¹ *Ivi*, 20.

⁵² *Ivi*, 22.

⁵³ *Ivi*, 28.



thorities” should provide coordinated and collaborative responses across administrative borders and that States and the European Union should provide significant support to cross-border projects.⁵⁴

Also for the recommendation “technologies for prevention”, it is stated that a clear and transparent European legal framework about the uses of social media and storage of data should be defined, also in the sense of instructing territorial security actors or using the tools to improve knowledge, prevention, communication and transparency with citizens.

The remaining recommendations are: a responsible nightlife, designing and managing public spaces, preventing radicalisation leading to violent extremism, preventing violence against women; relationship between citizens and institutions, reviewing the collection and assessment of evidence. In some of these, the paragraph two has already showed a European involvement through hard and soft law, especially for the prevention of radicalism and planning of urban spaces. Concerning the assets of institutional relationships and data collection, the Urban Agenda for the European Union can be considered a new frontier also in terms of security and safety.

In 2017, the guide *Methodological tools for the definition of local security policies in Europe* was published, as a result of a work carried out between 2013 and 2016 in the framework of the respective European project. It was co-financed by the European Commission and brought together the European, French, German and Italian Forums for Urban Se-

⁵⁴ Ivi, 38.



Saggi

curity as well as the cities of Rotterdam and Stuttgart as partners. It was preceded by another Efus publication in 2007, *Guidance on local safety audits: a compendium of international practice*.

The purpose of the new guidebook is to encourage and help European local policy-makers and practitioners to build and review their security policies, starting from the collection of reliable information and local-based participation of all relevant institutions and stakeholders.

The adoption of a urban security policy is a three steps process: audit, strategy and implementation.

The audit phase (the first part of the process) is a systematic analysis undertaken to gain an understanding of the crime and victimization-related problems in a city and, consequently, to evaluate priorities, principles and contents of the future program. It takes normally between six and twelve months: three months for planning and about nine months to implement the four sub-stages. In the audit phase is important to establish who will lead the process (i.e. a steering group), to carefully select the personnel involved and to plan the attribution of tasks. These points are important because in this first phase the citizens will be involved and the process must be led with consciousness and responsibility.⁵⁵

Then citizens will be also involved in the implementation phase (the third part of the process). Indeed, logically, different tasks require the use of different tools or combination of tools. The challenge of the program will be to recognize and understand the diversity of these tasks

⁵⁵ *Methodological tools for the definition of local security policies in Europe* (since now one, the Guidebook), 21 ff.



and tools in the process of implementing a strategic approach to urban security and, of course, to match them.⁵⁶

However, this case-study will pay more attention to the strategy phase (the second part of the process), in particular to the analysis of the form that a crime prevention program can assume along the process in a local administration, especially from a legal point of view. Since “urban security” is a complex issue, it involves different competences and different levels of government. Based on a strategic vision, the program will be therefore the occasion to coordinate all the relevant institutional actors or the program itself with other relevant planning instruments. The audit phase, on the contrary, is relevant in a more political sense and it is necessary to justify the content of the urban security programme, whatever legal nature it will assume. The implementation phase is important as well, in particular because the direct effects a document is able to produce say a lot about the nature of the general tool in itself. Nonetheless, because of the complexity of the urban security, the concrete implementation will be based on a mix of different instruments that is impossible to analyze in details and that depends also on national traditions. Thus, the analysis of too specific tools runs the risk of losing a comparable level among cities, justifying again the choice of focusing on the only strategic phase.

⁵⁶ *Guidebook*, 36.



II PART

THE LOCAL LEGAL FRAMEWORK AND NATIONAL BACKGROUNDS

4. Cities' profiles

The three cities have been chosen considering uniform elements, so that they are easy to compare. Nevertheless, the differences and their specific peculiarities - which are impossible to completely eliminate - are the proof that, despite the diversified backgrounds and challenges, European cities can adopt similar policies and legal instruments if they share common goals. Modena, Lille and Tilburg are all small-medium cities in terms of population (a bit below the European average) and they are geographically distant from capital cities.

Although they are said to be cities “at the margins”, these cities have been able to resist to the time (they all have at least Medieval origins, even though they were born as rural villages) and to play a significant role in their territory (as it normally happens in Europe, they belong to polycentric areas, more or less institutionalized and where the urbanization density is high). Two of them, Lille and Tilburg, are also border cities, in the sense that they are at the frontier with other national states. What about Modena? It is at the frontiers of the State in itself, as its history demonstrates. Looking at the wider picture of security policies at the national level, it is quite obvious (culturally speaking) that Modena has been the first to adopt the pact of security in the country, even before the central government started to be interested in and despite it



hosts the National *Accademia militare*. It belongs to that part of Italy where the original municipal soul is still relatively strong.

The adoption of a territorial strategy for urban security will be observed for each city. The potential of the instrument has not been fully tested in any of the selected legal systems, although it has been experimented in Italy and France for many years. Therefore, it could have a strong impact in the future, but at the moment it is an experimental stage (this is an element required by the methodological approach, see above).

Each city has a different maturity in the adoption of the instrument. The comparison regards both the contents and the formal features that the strategy spontaneously acquires during the institutional dialogue or negotiation with the upper levels of government and with citizens. In any case, the more suitable starting point for the analysis is always the content, being the element which is more subjected to “European” common understanding, compared to its institutional frame, that depends on the national legal system.

Moreover, since the matter of the challenge is the functioning of a European Urban policy also in the controversial field of urban security, the choice of cities depends on the selection of National States. Cities are selected according to their belongingness to national system where the supremacy of the State has been historically (and it still is) strong, for example in terms of autonomy of the local government system (they are all, at least at the beginning, unitary states). France is the State for antonomasia and the Napoleonic influence invested the entire Europe starting from there, overcoming also the Asian border with the Russian campaign; Netherland is part of that Central-North group of states that are



Saggi

still monarchies and where the central prerogatives are quite strong, having experimented the Napoleonic domination as well; Italy is one of those States that experimented both the Napoleonic invasion and an authoritarian drift but where now the national arena is challenged by the regional powers, under the legislative point of view, and where also the principles of subsidiarity, collaboration and proportionality play an important role for the local autonomy, under the administrative point of view. They are, as well, all states having experimented in the last thirty years a series of fluctuating security reforms (also because “security” is a field particularly influenced by the right-left political function) and they are now living new seasons in the approach to internal security (in particular, from repression towards prevention and come back or in a combination of the two; or in the integration of urban safety, immigration, terrorism and fight against radicalism). Curiously, as it will be shown, alternative seasons are not only in the sense of a “prevention-repression” tendency, but also of a “central-local” cleavage, that leaves space to investigate the role of local autonomy also in unitary or merely decentralized states (additional considerations on the opportunity to define cities as municipalities can be found at the end of this paragraph, in section 4.4).

As the last clarification needed on the selection of cities, it is reported an element that is in between the “uniformity-diformity” and the “dependence from the kind of State” criteria above presented. The cities belong to countries where the national urban policy has been (or it has not been) settled through different approaches, as more or less coherent, comprehensive and explicit. This can also explain the different ways the states have chosen to coordinate their national urban policy with the Ur-



ban Agenda. In general, the quality and intensity of the relations with the European Union (especially with the Commission in those hot-spots of competences where they both challenge the State) depend on the internal dialogue with the State (i.e. in terms of financial or political autonomy). Consequently, an important role for the common understanding of urban problems at the European level is, of course, the cities' participation in urban networks with continental relevance. In particular, the three cities are members of the European forum for Urban safety (Efus). At the same time, they have not been chosen because they are involved in the same more thematic and smaller partnerships or working group. A "direct linkage" (that is, to work on a same project) is not necessary anymore because, at this point, the circulation of ideas, knowledge, standards or good practices starts to be strong enough to guarantee common or similar understanding of urban problems in Europe.

4.1. Lille's profile

The city has a population of 232.741 (2015) within its administrative limits and an urban population of 1.182.127, making it the fourth largest urban area in France⁵⁷. Indeed, the *European Metropolis of Lille* was created in January 2015, replacing the previous *Communauté urbaine de Lille*. Lille is also part of *Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis*, the largest cross-

⁵⁷ *L'Aire métropolitaine de Lille, un espace démographiquement hétérogène aux enjeux multiples*, in *Pages de profils*, 98, 2011, pp. 2-3.



Saggi

border metropolis in Europe across Belgium and France (with a population that is at least the double of that of the only French metropolitan area)⁵⁸. The last two institutions are both authorities with sectorial competences (for the former, the transfer of competences from the Department must be agreed in a convention, *ex art. 90, loi n. 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*). In addition, it is also part of the region *Hauts-de-France* and of the *Département du Nord*.

The *Ville de Lille* has been the European capital of culture for 2004. As *European Metropolis of Lille*, but not as the *Ville*, it is involved in Eurocities (to respect the population requisites asked by Eurocities to be a full member). As municipality, it participates to Efus (also in the National sub-network) and to the Covenant of Mayors.

It is a city with at least Medieval origins. The first mention of the town, indeed, dates from 1066 and it was called *apud Insulam* (Latin for “at the island”), because it was located on a island at that time and in old French the name was *Isle* (again, “the island”). Today is also known as the “Capital of Flanders”, because the city and its surroundings belong to the historical region of the Romanesque Flanders, in the province of French Flanders but not part of the linguistic area of West Flemish. Lille has had a turbulent history from the Middle Ages to the French Revolution. It belonged to the Kingdom of France, the Burgundy state, the Holy Roman Empire and the Spanish Netherlands, before being definitively taken over by the French Louis XIV at the end of the War for the Spanish

⁵⁸ See for more information <http://fr.eurometropolis.eu/qui-sommes-nous/territoire.html> and www.lille.fr/Votre-Mairie/Les-relations-internationales/Une-capitale-internationale (November 2019).



Saggi

Succession. It was still besieged in 1792 during the Franco-Austrian war and very hard hit by the two world conflicts, during which it was occupied and partly destroyed.⁵⁹

Lille is part of a country where the cooperative approach to security was born in the early 1980s, in response to the growth of delinquency, in general, and the emergence of the problem of “suburbs”, in particular. Noting the poor efficiency of an essentially repressive apparatus, the Mayors Committee on Security, chaired by Gilbert Bonnemaison, then advocated local prevention policies, associating all the actors involved in the field of security around the mayor (magistrates, police officers, prefects, teachers, social workers, social landlords, public transporters, etc.). To avoid inter-institutional silos, all the “partners” had to build a collective strategy of intervention, in order to articulate their fields of competence and pool their resources and know-how. To this aim, departmental and municipal crime prevention councils (CCPD and CDPD) started to be set up in 1983 (in many municipalities these originally voluntarily bodies are still in action). Since the autonomous initiative of the mayors and the 1982 *Bonnemaison’s Report* to the central government,⁶⁰ the success of the doctrine of the co-production of security has never been denied, despite varying results and the following alternation in right and left national reforms.⁶¹ In 1988, the security policy joined the wider framework of urban policies (*Politique de la ville*) in the country, when

⁵⁹ See Guignet et al. (1999); cfr. Duhamel (2004) and Marchand (2003).

⁶⁰ Commission des maires sur la sécurité (1982). In its contents, the Report was not different from that by Peyrefitte (1977).

⁶¹ Gautron (2011).



Saggi

that same year a interministerial delegation for cities' affairs was created, with a task-unit specialized on crime prevention (see below for the Nation urban policy). In 1991, a special organization was also established, as a research institute on security topics under the umbrella of the Ministry of the Interior (*Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure*). Between 1993 and 1996, under a right-wing government, the model of social prevention was not predominant and prevention policies gave gradually a way to much more security policies; local security plans (since 1992) and departmental security plans (since 1993) started to be signed and discussed with the central government.⁶² Then, in 1995, the *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* came into force, which again underlined the centrality of local interventions in crime prevention.⁶³

The government of the left led by Jospin in 1997 introduced reforms that aimed at two objectives: the enlargement of the actors involved in the fight against delinquency and the non-separation of prevention policies from those of repression.⁶⁴ *Contrats locaux de sécurité* (CLS) started to work in 1997⁶⁵ as well as *Conseils locaux de sécurité et de prévention de la dé-*

⁶² Giovannetti (2009).

⁶³ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, here www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005617582 (November 2019).

⁶⁴ For this comment see Rochè and Dumollard (2001). Cfr. Secretariat general du comité interministeriel de prevention de la delinquance (2012, 4 ff).

⁶⁵ See *Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en oeuvre des contrats locaux de sécurité* (JORF n°253 du 30 octobre 1997, p. 15757) and *Circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité* (JORF n°136 du 15 juin 1999, p. 8719). In the latter is written:



Saggi

linquance (CLSPD) in 2002, where a *pilotage municipal* led the process.⁶⁶ As a result, a kind of vertical and horizontal public contract with a local organizational structure started to work together (see below in the paper for more considerations about their legal nature). On the “repressive” side, the Jospin’s government reformed in the meantime the Municipal administrative police and National police (1996) and, later, also the so called Neighborhood policy (2000).⁶⁷

Contrats locaux de sécurité still continue to be at the attention of the central government. A new Ministerial decree (2006) affirms, indeed, that they shall assume a formal structure: on the basis of a *diagnostic local de sécurité* (DLS), they have to measure the extent and nature of delinquency phenomena; then, the actors must agree on objectives, priorities and an action plan. Once the diagnostic elements and the general inter-

«[...] les contrats locaux de sécurité ne doivent pas rester formels mais permettre d’assurer à tous nos concitoyens un droit égal à la sécurité. Les contrats locaux de sécurité sont l’expression d’une politique globale qui prend en compte la prévention, la répression et la solidarité. Dans ces trois aspects, ils reposent sur le partenariat et la proximité de l’action par rapport aux citoyens en matière de police, de justice et d’éducation civique».

⁶⁶ See *Décret n. 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance*. Cfr. Gautron (2011, 28): «réunissent, sous la présidence du maire ou du président de la structure intercommunale, le préfet, le procureur de la République, le président du conseil général, des représentants des services de l’État (police, gendarmerie, Éducation nationale, etc.), des représentants d’associations, d’établissements ou d’organismes œuvrant dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l’aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l’action sociale ou des activités économiques».

⁶⁷ See, for a complete reconstruction of the security approach and reforms at the end of nineties in France, Roché (2002).



Saggi

vention framework have been laid down, the contract lists the programs of the various partners, their implementation schedules, the resources committed, as well as monitoring and results indicators⁶⁸.

In 2007, the law on the prevention of delinquency attributes to the mayor a central role for the local prevention policy (*loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*).⁶⁹ The relationship between the state and the local is, in any case, not clear yet. Despite the recognition of the local leadership, the central power continues to be strong. For example, since 2007, the *Code général des collectivités territoriales* (CGCT), as modified by the LOI n° 2007-297, provides that their programs must be compatible with the *plan départemental de prévention de la délinquance* adopted by the prefect (art. L2215-2, CGCT). In addition to this, the monetary grants from the *Fonds interministériel de prévention de la délinquance* (FIPD) are reserved for the funding of projects that respect the priorities of the State. Regarding the repression, the specific systems, under the double presidency of the prefect and the public prosecutor, are responsible for the local adaptation of the criminal and security policies that come from the central administrations. A *Comité départemental de sécurité* (CDS), assisted by a “état-major de sécurité” and composed

⁶⁸ *Circulaire interministérielle du 4 décembre 2006, relative aux contrats locaux de sécurité de nouvelle génération.*

⁶⁹ *LOI n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance* (JORF n°0056 du 7 mars 2007 page 4297). See Wyvekens (2011). Cfr. *Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance* (2012, 4): «La politique de prévention de la délinquance se construit dans la durée et l’Etat en définit les grandes orientations nationales. Son fondement territorial est la commune. Elle associe autour du maire l’ensemble des acteurs de la prévention».



Saggi

exclusively by National officials, is once again operational to coordinate and implement internal security policies in the entire department. The contents of territorial strategies by the police and the judiciary remain, therefore, very little discussed in the local contractual framework (see also art. L2211-3, CGCT).⁷⁰

In general, the CLS are not mandatory even though, according to article D. 2211-4 of the CGCT (today also article L. 132-4 *du Code de la sécurité intérieure*), the CLSPD is compulsory in the municipalities with more than 10,000 inhabitants and in those with a considerable urban area; the Mayor is at the top of the Council.⁷¹ This does not mean that in these municipalities the CLS is also compulsory but it should be, in a certain way, the desirable output (and so now the *stratégie territoriales de sécurité et de prévention*, see below). The strategy represents, indeed, the possibility to express concretely the local autonomy, in a system where the principle of hierarchy and decentralization is still strong, in particular in the figure of the prefect and especially for “security and public order” functions.⁷²

In 2009, during a meeting of the *Comité interministériel de prévention de la délinquance*, the government announced the replacement of CLS by the *stra-*

⁷⁰ See Gautron (2011, 30).

⁷¹ Today the CGCT must be read together with the *Code de la sécurité intérieure issu du décret n. 2013-1113 du 4 décembre 2013* where it is also written, article D. 132-7, par. 1, that the CLSPD: «constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance dans les communes». Cfr. the chapter *La gouvernance locale de la prévention de la délinquance*, in *Comité interministériel de prévention de la délinquance* (2014, 29 ff.).

⁷² See Rochè and Dumollard (2001, 73-75).



Saggi

tégie territoriales de sécurité et de prévention. This strategy, decided by the CLSPD for three years and approved by the city council, is based on a similar methodology of CLS but does not necessarily result in a contract or a partnership.⁷³ In conclusion, the security policy is still living a transitional phase, with municipalities where there are still CLS and others that are adopting the new kind of strategy. Then there are also municipalities where is not required, by Law, a CLSPD but where there are still the original CCPD and where a CLS has been adopted as well. Anyway, a national strategy for the prevention of crime is now periodically adopted by the *Comité interministériel de prévention de la délinquance* (at the moment 2010-2012 and 2013-2017). This is a way to clearly reaffirm that the subject is in the National absolute competence even though, finally, this is concretely exercised through general guide lines (being France a unitary state, the legislative competence is centralized *tout court*. Differently, the administrative framework is quite complex; despite the security field, local functions and powers are not clearly attributed among the different levels of government). The general framework provided by the national strategy should guarantee in

⁷³ See *Plan national de prévention de la délinquance 2010-2012* available at www.sgcpd.interieur.gouv.fr (November 2019). A new plan has been adopted after this, the *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017*, available at www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/strategienationalepreventiondelinquance.pdf (November 2019). The plans have been oriented by the *LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, modified last time in 2018 and that intervenes again on the CGCT. Between the two national plans the *Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance* has approved the document *Les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance - Approche méthodologique* (2012) where the concept, the contents, the procedure and the legal nature of the instrument is clarified.



Saggi

the future a better level of uniformity in the approach to urban security in territories. On this basis, also the prefect adopts a departmental strategy and, only at this level, there is also the space for the municipal autonomy, in particular in terms of “prevention” (where, in other words, the Mayor is not simply an agent of the State).⁷⁴ Moreover, it must be observed that, after the terrorist attacks in 2015 and the following two-year state of emergence, the subject of internal security is entering in a new phase and also the effects on the “prevention” side should be evaluated in the light of a new securitization, especially in urban areas (*loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*).

Since urban security is based on a cooperative approach and a concrete practice in the evolution of the CLS will be observed below, that is the *stratégie territoriale* as the result of the activity of a CLSPD, the more general process of administrative cooperation in the country should be taken in mind. Due to the territorial and functional fragmentation, since 1980s, horizontal agreements among public administrations have started to be experienced in France in different fields (from *contrats de plan* to *plans locaux d’urbanisme intercommunaux* for example or, more in general, in the case of functional inter-municipal co-operative institutions). The activity of the CLSPD, especially thanks to the cooperation between the prefect

⁷⁴ It is important to remember that, despite being commonly considered as “the prototype of centralization”, the French system of relations between centre and periphery has always been more complex than commonly thought. Two aspects were in particular underlined. First, the strong presence of the “local” at the central level and the persistent of “localist” values in the French political culture; second, the ability of local actors to tame central influence in the daily negotiations of public policies implementation. For this opinion see Pinson (2010). The author refers also to Mény (1987).



Saggi

and the Mayor (but not only), can lead to the signature of a “public contract”; doing this, however, the CLSPD is considered to be only exercising a function of coordination and not a regulatory power. Anyway, before 1997, it was impossible also to imagine that the State could be involved in a contract with local authorities (and also private actors) for the security subjects.⁷⁵ The legal science has not a clear position yet on their legal nature (for example if they are really administrative tools with legal effects and able to be challenged in front of a court, in particular since they are provided by ministerial circulars). However, a similar instrument was once adopted by the legislator: the *convention de coordination entre les forces de sécurité de l’Etat et la police municipale* (LOI n. 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales). The instrument can be assimilated to security pacts, even though what is agreed here consists, again, in how to achieve efficiently a certain function already regulated by the legislator (is a public agreement with mainly an internal-organizational relevance).⁷⁶

France is one of those rare countries in Europe where an attention for urban matters is easily recognizable and with a long history.⁷⁷ At the

⁷⁵ See more in general for the diffusion of a contractual approach in local government and public activity Gaudin (1999, *passim*).

⁷⁶ See Rochè and Dumollard (2001, 78).

⁷⁷ See D’Albergo (2009, 32, 51, 55, 59, 64, 97 and 109). The author observes, for example, how all the four methodologies for urban policies have been experimented in France: explicit urban policies and with direct effects for both economic and social priorities (i.e. *Développement social des quartiers*, *Développement social urbain*, *Grands projets urbains*, *Pacte de relance pour la ville*, *Grands projets de ville*, *Opérations de renouvellement urbain*); explicit urban policies but with indirect effect (i.e. reforms on the local government systems, in terms of amalgamation or intermunicipality); implicit urban policies with in-



Saggi

same time, it is not obvious to consider it as a single policy or agenda.⁷⁸ What can be defined as the France's urban agenda (*Politique de la Ville*) dates back to 1977, when the first city contracts between the national government and inter-municipal bodies were established to respond to the needs for affordable housing. Over time, the focus of city contracts broadened to include other development priorities. The National urban agenda normally responds to population dynamics, promotes territorial approaches (in particular urban-rural linkages), plans for infrastructure and services in cities (including public spaces), promotes urban land-use efficiency, enhances environmental sustainability and resilience to climate change, promotes effective municipal finance systems, supports partnership and cooperation between urban actors, safeguards inclusiveness and participation in the process and outcomes (inequity, segregation, safety), develops effective urban governance systems (horizontal coordination and vertical alignment), ensures robust and comparable urban scale data, addresses the urban systems (from large to medium to small cities) and the connectivity among cities.⁷⁹ The "1994-2006 city contracts" started to focus on a range of priorities (economic and human development are, for example, strongly supported; moderately support-

direct effects (i.e. *contrats des villes*, *plans locaux de sécurité*); implicit urban policies with direct effects, mainstream approach (i.e. plans for social cohesion).

⁷⁸ *Ivi*, 32 and 65, if one looks at the actors involved in its governance: Ministère du Logement et de la Ville (1990), a Secrétariat d'Etat à la Politique de la ville, a Délégation interministérielle à la Ville that follows the political indications of a Comité interministériel des villes (1988) or the two agencies Agence nationale pour la rénovation urbaine (2005) and Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (2006).

⁷⁹ OECD (2017, 5-48). Cfr Maillard (2004, *passim*).



Saggi

ed is the challeng of spatial planning; scarcely supported is environmental sustainability and climate resilience). Then, in the time frame 2006-2014, urban social cohesion contracts focused on specific territorial target, that with neighborhoods in difficulty. In 2014, France updated its urban policy and the 2015-2020 city contracts act again and simultaneously on a wide range of levels, organised around three pillars: development of economic activities and employment (including ensuring the presence of an employment center, youth employment assistance and support for local entrepreneurs); social cohesion (including support for investments in education, health, law enforcement, and social, cultural and sports activities); living conditions and urban renewal (including housing redevelopment and neighborhood services and activities, and improving relationships between the police and the community).

4.2. Modena's profile

Modena has a population of 185.045 (2017) and it is the central city of the homonymous province, with a population of 701.642 and 47 municipalities in total.⁸⁰ Formally, the province is only adjacent to the Metropolitan authority of Bologna. Geographically, the city-municipality and the province are located in the Emilia-Romagna region, among the cities of Bologna, Ferrara, Parma, Reggio-Emilia and Mantova, with their respective provinces. According to some studies, looking at the population density, it would belong to an "area emiliana" (the adjective "emiliana"

⁸⁰ See Istat data at <http://demo.istat.it/bilmens2017gen/index02.html> (November 2019).



Saggi

refers to the left side of the region Emilia-Romagna) and it is quite integrated, in terms of connections, with the metropolitan area of Bologna.⁸¹

Modena is not involved in Eurocities, since it does not respect the population parameters required (fixed at 250.000; it eventually could participate in the future as a province). However, it is a full member of Efus since 1996 (and it also joined the National sub-network). It is also part of the Covenant of Mayors since 2010 and of other sectorial networks such as Civitas or Enerycities.

The city has pre-roman origin, in particular under the Etruscan civilization, and a strong medieval experience. Until the sixteenth century, the city has maintained its medieval physiognomy and the duchy of the house of *Este*, although opposed by the neighboring powers, has lasted for five centuries, until the arrival of Napoleon: this small city state was destined to navigate with mixed fortunes in the struggles between the Italian and European powers until the unification of Italy, with the only remarkable interruption of the Napoleonic invasion.

Security policies have passed through different phases in the last twenty-five years in Italy. Despite the magmatic legislative production, all these disciplines have in common the provision of collaborative solutions and instruments for the administrative cooperation. The first provisions concerning the transfer to local authorities of administrative functions in the field of security and police date back to the seventies and

⁸¹ With this expression see the 42° Censis Report (2008). In the 49° Censis Report (2015), the results for the section “Territorio e reti” refers to the Bologna area as a medium urban region, see here www.censis.it/7?shadow_comunicato_stampa=121040 (November 2019).



Saggi

eighties of the twentieth century,⁸² followed by evolutionary legislative interventions in the nineties.⁸³ For example, both forms of structural collaboration⁸⁴ and forms of operational collaboration⁸⁵ have been developed by regional and national legislation at that time.⁸⁶

⁸² For example artt. 18-19, D.P.R. n. 616/1977.

⁸³ For example artt. 158-164, d.lgs. n. 112/1998.

⁸⁴ For example, art. 20, l. n. 121/1981 for the creation of the Provincial Committee for public order and security, then extended to the participation of the mayors, with the legislative decree n. 279/1999 and the Metropolitan Committee by art. 6, d.l. n. 14/2017, that is a further evolution.

⁸⁵ For example, art. 15, l. n. 121/1981 with which the provincial authorities for public security could solicit the collaboration of local administrations and maintain relations with the mayors of the municipalities; or art. 3, l. n. 65/1986 providing for the collaboration of the municipal police with the police forces of the state, under the provision of the Mayor.

⁸⁶ The Nineties, in particular, have seen the consolidation of a specific discipline for securities instruments with a cooperative, contractual or partnership nature among public administrations at different governmental levels, which changed again in an evolutionary way at the beginning of the 2000s. This is the case, for example, of the “Piani coordinati di controllo del territorio” to be implemented by the competent offices of the *Polizia di Stato* (Ministry of the Interior), of the provincial commands of *Arma dei Carabinieri* (Ministry of Defence) and of the *Guardia di Finanza* (Ministry of economics and finance), to which also contingents of the municipal-administrative police can participate, by request of the mayor; at the beginning these instruments worked for the provincial level and, then, were also provided for major urban municipalities and, lastly, also for smaller centers (respectively art.12, paragraph 8, decree n. 152/1991, converted into the Law n. 203/1991; article 17, paragraph 1, Law n. 128/2001; Law n. 125/2008). Or, furthermore, it is the case of the “memorandum of understanding” (*Protocollo di intesa*) stipulated voluntarily between those public subjects institutionally and territorially responsible for public order and security, for example the mayor and the prefect (similarly to “territorial pacts” or “area contracts” in other fields or also combined with them); in a second moment, when the practice of memoranda started to acquire a certain relevance, the Ministry of the Interior decided to formally rec-



Saggi

In 2006, the season of “security pacts” starts (what before was called *Protocollo* becomes *Patto*, from “memorandum of understanding” to “pact”). This period is open to logistics, instrumental and financial collaboration between the State, regions and local authorities for the implementation of extraordinary programs to improve the police services, the emergency technical assistance and the safety of citizens, more in general (art. 1, paragraph 439, Law n. 296/2006).

The “pacts” are the concrete interventions at the territorial level and, on these good practices, the Ministry of the Interior continues to adopt national guide lines, in the form of administrative circulars or ministerial decrees. In 2007, the Ministry of the Interior in itself stipulates a convention (called *patto* as well) with the municipal association *Associazione nazionale comuni italiani* (ANCI) that is presented as a guide for the achievement of “security pacts”.⁸⁷ The procedural instrument called “security pact” (in the form of a public contract among administrations) is then combined with other forms of collaboration: operational (with the so-called “mixed patrols”), structural (with the activity of a Provincial Committee that steers the territorial security subject) or with integrated initiatives (i.e. for regeneration and video surveillance).⁸⁸

ognize them; finally, also the legislator started to use the instrument, for example in the case of the assistance of disabled persons by police forces (respectively, Interministerial Committee for economic planning-CIPE’s resolution of 21 March 1997; art 7, Ministerial Decree of 12 September 2000; art. 17, Law n. 28/2001).

⁸⁷ Then integrated in a new convention between the Ministry of the Interior and the mayors according to an explicit legislative provision, Law Decree n. 92/2008.

⁸⁸ For a similar reconstruction, see Antonelli (2010, ch. V). For an alternative reconstruction, see Selmini (2004) or Selmini (2014, 33), where the history of the security policy in Ita-



Saggi

In 2017, a new legislative provision has been approved (Law Decree n. 14/2017) together with a text concerning the immigration emergency (Law Decree n. 13/2017). The former is entitled *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città* (Urgent provisions for the safety of the cities) and it can be considered as the beginning of a new season for security policy in Italy, especially for the attention on cities. Despite being adopted in a moment of emergency, especially for immigration phenomenon, the decree is in both the directions of more repression and more prevention and it provides a definition of “urban security” and one of “integrated security”. It provides for two instruments to implement the principle of administrative integration in the security policy that, of course, are not completely new in the Italian legal system: *accordi*, in the sense of conventions, and *patti*, in the sense of territorial pacts (respectively chapter I, section I and section II of the new statute, Law Decree n. 14/2017).

The *accordi* are agreements between the State and Regions for the adoption and implementation of shared security strategies, for example to coordinate the activities of common interest or the State and local police forces, in particular for the exchange of information, the interconnection

ly is divided into two historical phases: the phase of “gold” for the development of decentralized policies, corresponding to the period from the beginning of the nineties up to 2007, and a phase of decline and failure in which attends a new centralization, with the peak moment with Law n. 94/2009. Again for another reconstruction, oriented to the analysis of public policies, see Calaresu (2013, 46 ff.). In particular, for the reference to the transition from the first phase (the protocols season) to the second phase (the security pact season). For a reconstruction of political science on the evolution of contractual instruments among public administrations beyond the sectoral field of security, see Bobbio (2000).



Saggi

of the operational centers and professional training courses. They are stipulated on the base of steering indications by the Ministry of the Interior, to be approved in the *Conferenza unificata*, a special committee created after the Constitutional reform of 2001 to facilitate the relationship between the State, the regions and the local authorities (Article 2 paragraph 1 and Article 3). The *accordi* are a way to “temperate” the legislative and administrative competence of the State by the regions and they realize in concrete the theoretical definition of “integrated security”. This is possible because, since 2001, Italy is a Regional State, with tendencies towards legislative and administrative federalism. Although security is an exclusive legislative competence of the State, it excludes the local police (see art. 117, Const.). Furthermore, in the country, the principles of administrative subsidiarity, proportionality and loyal collaboration are strong legal basis for local autonomy in a large number of functions.

The *patti* between the Mayor and the Prefect are adopted instead with an agreement established in the *Conferenza Stato-città e autonomie locali* (similar to the above *Conferenza unificata*, but exclusively for the relationship between the State and local governments), in accordance with the above-mentioned *accordi* and the general indications by the Ministry of the Interior. They have to take into account also the specificity of the contexts and needs of rural areas, bordering the urban territory. The aims of the agreements consist, on the one hand, in the prevention and the contrast of the phenomena of widespread or predatory crimes and of the disturbances to the free use of public spaces; on the other hand, in the promotion of inclusion, protection, social solidarity and respect for urban decorum (Article 5, paragraph 1).



Saggi

Finally, a new Law Decree has recently been approved on the topic of international protection and immigration, public security, functionality of the Ministry of the Interior and of the National Agency for the administration and destination of goods confiscated to the organized crime (Law Decree n.113/2018). The topic of security, immigration and terrorism are all addressed at the same time and in the same way. This is an element that indicates a “repression” approach, with poor attention to the social strategies in the prevention of crimes and perception of insecurity. No attention is paid for territorial differences (for example in terms of urban territories) and for the role of local authorities (except for a general cut to local financial resources to face with immigration).

Given the context, establishing the nature of the agreements between the State and Regions can be complex. The same for the legal nature of pacts between mayors and prefects. It is possible to say, synthetically, that Italy has a well established tradition of tools for the cooperation among different levels of government and in different fields (in the case of land planning, public infrastructure projects, urban regeneration, local development; see for example artt. 30 e 34, d.lgs. n. 267/2001 or art. 2, co. 203, l. n. 662/1997).

However, sometimes it is not easy to distinguish between political and administrative cooperation and, for the latter, between cooperation for steering and punctual administrative powers. For example, the above-mentioned *accordi* and *patti ex art. 3, co. 1, Law decree n. 14/2017* can have the nature of more political agreements (*ex art. 4, Legislative Decree n. 281/1997* or *art. 7, Law n. 131/2003* on the system of the above intergovernmental committees) or of more administrative agreements (*ex art. 15, l. n. 241/1990, the Italian Administrative Procedure Act*). This is



Saggi

not an empty discussion, but the opposite. If the security pacts are administrative agreements among public administrations this means, on the one side, that the collaboration in favour of the local role is more stable (what is stipulated is a public contract between the mayor and the prefect) and, on the other side, that private citizens can have a legitimate expectation from the pact in itself.

Finally, it is possible to say that in Italy there is a National Urban Agenda – but not so explicitly as in Europe – thanks to the so called Pact of Amsterdam (2016). Some institutions appoint it directly in their official websites, but it is not an organic policy. It must be delimited taking all pieces together through some research efforts. A good path is to follow financial funds. Cities, as municipalities or metropolitan authorities, cannot count on high own resources, in particular since the economic crisis. For this reason, National and European grants or funds are really important, especially for investments.⁸⁹

⁸⁹ The main financial sources are the structural funds, thanks to the European regional and cohesion policy. Italy is the only country in Europe to have a specific national operative program specifically focused on metropolitan areas (known as PON METRO). Also the national operative programs concerning the improvement in public administrations governance and institutional capacity has a strategic asset to support the local government reform (action 3.1.5 PON governance, together with ANCI, and titled “Città strategiche”). Since 2017, there was a national call for projects directed to urban development in suburbs, founded by the annual state budget (art. 1, par. 974 ss., Law n. 208/2015 and art. 1, par. 140-141, Law n. 232/2016). It has recently been put off at 2020 by the new government, with art. 13, Law decree n. 91/2018, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*. The situation is not changed with the last National Budgeting Law, Law n. 145/2018, in particular art. 1, co. 100.



4.3. Tilburg's profile

Tilburg has a population of 215.579 (2018) and it is the second largest municipality in the province of *North Brabant*, and the sixth largest in the Netherlands. The city is also part of the *Brabantse Stedenrij*, a polycentric city region in the province of North Brabant with a population of about 2 million. The main cities are, in addition to Tilburg: Hertogenbosch, Breda, Eindhoven, Helmond.⁹⁰ The city region is not strongly institutionalized but the intermunicipal cooperation, typical of the country, is well developed.

Tilburg has recently joined the Efus network and it is a full Eurocities member as part of the *BrabantStad*, the light partnership among the municipalities of Breda, Eindhoven, Helmond, Hertogenbosch, Tilburg and the province of North Brabant. *BrabantStad* is overlapped to the Brabant metropolitan area (see above *Brabantse Stedenrij*) but also to the Eindhoven metropolitan region (*Metropoolregio Eindhoven*) and lies within the Eindhoven-Leuven-Aachen Triangle (ELAT). The city of Tilburg is also one of the signatories of the Eurocities "Green Digital Chart" and it has participated, in quality of municipality, to the activities of the Covenant of Mayors since 2008.

Tilburg already existed in the late medieval period, when there was West-Tilburg and East-Tilburg (which are now in the municipality of Oisterwijk). Around the late 15th century, Tilburg contained a castle and

⁹⁰ Visit the City website here: www.tilburg.nl/stad-bestuur/stad/statistische-gegevens/ (November 2019).



Saggi

a little neighborhood and streets and agriculture between those streets formed the structure of which would then become the city of Tilburg. Going further to the 18th century, the countryside was slightly urbanized. In 1809, Louis Napoleon gave Tilburg city rights, after centuries of neglecting by the Dutch politics, due to the catholic background of the city. The city expanded rapidly in the following century, from not much more than a village, it became one of the largest cities in the Netherlands. The industrial revolution meant hundreds of looms standing in the city, filling the rest of the former countryside: in the first half of the 20th century, Tilburg was famous for its wool and textiles.⁹¹

In 1993, the Integral Safety Report 1993 (IVR '93) appeared and the national government gave the initial impetus to what later became an "integral security policy". The IVR '93 encouraged local authorities to focus on both the social and physical components of safety and introduced the so-called "safety chain". The various links (proactivity, prevention, preparation, repression and aftercare) need to be better coordinated and better thought. The IVR '93 must also encourage more insight into the safety problems. The broadening of the policy area also brings an administrative/organizational change, in addition to a change in contents, stimulating cooperation between all parties involved in the security chain (such as with the police and the judiciary). A leading role in establishing the cooperation is reserved to local governments.⁹² Then, the White Paper Tackling Crime (2001) argued for stricter and more severe

⁹¹ See <https://en.wikivoyage.org/wiki/Tilburg> (November 2019), that redirects again to the official city website.

⁹² See Nijssen (2018, 4 ff.).



Saggi

controls on behaviour in public spaces. The notion of prevention through social policy interventions diminished as greater emphasis was placed on a more repressive orientation to the maintenance of public order and criminal law enforcement. National politicians became increasingly critical towards the police and local government for inadequately fulfilling their duties to investigate crime and maintain public order. It was established a supra-regional investigative teams and performance contracts with a strong focus on remittance notes and performance management of detective work. From 2000 onwards, the possibilities for private security work in the field of delinquency also became more prominent. The “repressive” tendency was confirmed by the Law concerning incivilities and measures against football hooliganism (2010).⁹³ In this context, a considerable number of municipal mayors struggled to form stable governing coalitions, except for strong political figures such as the mayor of Rotterdam or that of Amsterdam. Although the mayors of Dutch municipalities are not directly elected (they are formally appointed by the national government for six-year terms), almost all of them are members of a political party, usually the majority party on the City Council (directly elected), and this can influence the execution of their administrative responsibilities. Significantly, mayors have the duty of implementing national integral security policies in their municipalities (see below for more details on the local government system, Table n. 1). So, they have the potentiality to be in charge for key powers in urban security: they have a high degree of expertise (more than in other coun-

⁹³ See Devroe (2013, 318 ff.)



Saggi

tries, where the mayors are more political figures) and they can cooperate, with the help of the city council, with the national government in the implementation of security strategies.⁹⁴

However, it must be underlined the fact that the security policy is strongly centralized and the the Ministry of Justice and Security is responsible for maintaining the rule of law in the country.⁹⁵ The Minister has full accountability for the proper functioning of the police, mainly operating through governmental police agencies (National Police Corps, *Korps Nationale Politie*, divided in ten regional units and a central unit).⁹⁶ There is also another police force, the Royal Marechaussee (*Koninklijke Marechaussee*), depending on the Ministry of the defense. In recent years, the majority of local councils have employed their own enforcement officers (*Handhaving*). These officers have the status of special enforcement officers (*Buitengewoon Opsporingsambtenaar*) and they have limited police powers. Their main task is to enforce local ordinances, municipal code infractions, nuisances caused by non-criminal youth, several light traffic offences and anti-social behaviour (enforcing the “Small Standard”,

⁹⁴ See Toorman and den Engelsman (2009, 8) :«The extent to which the public suffer from crime and anti-social behaviour depends to some extent on local conditions. This is why it is largely the duty of municipalities, working with local partners, to prepare and implement policy on safety and security. The municipalities are in charge. Local policy on safety and security includes clear objectives and specifies where responsibilities lie. In each municipality, the mayor is responsible for public order and safety».

⁹⁵ See www.government.nl/ministries/ministry-of-justice-and-security (November 2019).

⁹⁶ See www.government.nl/topics/police/organisation-of-the-dutch-police (November 2019).



Saggi

meaning offences without a criminal undertone and enforcing primarily non-threatening situations).⁹⁷

In recent years, the security policy area has considerably developed and many resources have been spent - again - improving the research in the field of “Integral Safety”. Indeed, in the various developments that took place after 1993 in the security policy area, this “integrality” has always come back.⁹⁸

“Integral safety” means both repression and prevention, crime and risk, real threat and perception of insecurity.⁹⁹ The last update concerns the adoption of the *Integrated International Security Strategy 2018-2022*, entitled: *Working Worldwide for the Security of the Netherlands*. It rests on three pillars: preventing, defending and strengthening. It then focuses on preventing insecurity wherever possible and takes an effective and modern approach to defending the Netherlands against insecurity wherever necessary. This includes ensuring credible deterrence and devoting attention to the roots of terrorism, irregular migration, poverty and climate change.¹⁰⁰ The local point of view is explicit in two cases: for goal two in Prevention pillar, *Eliminating the root causes of terrorism*, and for goal eight in Defend pillar, *societal resilience to foreign interference*.

⁹⁷ See Toorman and den Engelsman (2009, 24-25).

⁹⁸ See Cachet and Prins.(2012).

⁹⁹ See, for a glance of *the status quo* at the beginning of the XXI century, Jammers (2004), where the four main subjects are described: juvenile crime, violence, business-related crime and integrity.

¹⁰⁰ *Working Worldwide for the Security of the Netherlands. Integrated International Security Strategy 2018-2022*, 6.



Saggi

In different parts of the latter document, security is defined in terms of “human security” and references to the *Millenium Development Goals* are expressed. What appears quite clearly is the intention of the Dutch government to address the “Integral security” from both the internal and the external perspective and, sometimes, from a pure European perspective.¹⁰¹

In addition to the previous two meanings, “integral” is also in the sense of “integrated” among different levels of government. As a consequence of the difficulties in terms of interinstitutional dialogue, many instruments have been created to link the different tiers of government, both between the State and local authorities and between provinces and municipalites. Many of these solutions are also an attempt to approach decentralization in more general terms. In 2004, for example, the Central government, the Association of Provincial authorities and the Association of Municipal authorities agreed on a *Code for Inter-administrative relations* (*Code interbestuurlijke verhoudingen*), but although it has been described as the cornerstone of administrative cooperation in Netherland, it has been unable to provide significance guidance. Moreover, each Cabinet (the national government) concludes a “government accords” together with the local associations for every new legislation.¹⁰² In order to facilitate collaboration to tackle undermining crime among the various parties, a covenant has been signed at national level, the RIECs-LIEC covenant. RIECs (*Regionale Informatie en Expertise Centra*)-LIEC (*Landelijk*

¹⁰¹ *Working Worldwide for the Security of the Netherlands. Integrated International Security Strategy 2018-2022*, 9-10, 11, 13.

¹⁰² See Backes and Van Der Woude (2012)



Saggi

Informatie en Expertise Centrum) is a covenant for the administrative and integrated approach to organized crime, fighting against enforcement bottlenecks and promotion of integrity assessments. It stipulates that the cooperation among the covenant partners and among the RIECs and the LIEC partnerships has the purpose of a joint implementation.¹⁰³

The Netherlands does not have a national urban policy, but the Ministry of Interior and Kingdom Relations, in partnership with the Ministry of Infrastructure and Environment and the Ministry of Economic Affairs and four other ministries, is co-ordinating the development of the Dutch Urban Agenda (*Agenda Stad*). It is developing also through the cooperation of the national government, municipal governments and other stakeholders. The Agenda is strongly influenced by the Urban Agenda for the EU. The instrument used for the Dutch Urban Agenda is the City Deal, which would be designed by cities and public and/or private stakeholders and which are concluded in partnership with the national government. The agenda includes measures to boost economic growth, quality of life and innovation in Dutch cities, and is based on three principles: eliminating obstacles to allow cities to use the resources, developing regulatory ability to sustain their growth, incentivizing co-operation within and among urban areas to encourage cities to work together across administrative boundaries, with the goal of strengthening their international competitiveness; creating conditions for innovation that

¹⁰³ See Nijssen (2018, 23 ff.) For the covenant see https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/convenant_liec_riec_al11121z2ed.pdf (November 2019).



will improve quality of life and attract entrepreneurs, including through fostering networks of data, energy and transport infrastructure.¹⁰⁴

4.4. Some evidences for the case-study from the comparison among “National Local Government” systems and “Security” systems

The tool of territorial strategy for urban security, that will be analyzed in the next paragraphs, falls, as seen, in a complex subject: security. Normally, national security is the domain of the State sovereignty, both in the infra-national level and the sovra-national one. Clearly, it is reasonable, under certain aspects, to avoid devolution or federalization of security inside the National state (i.e. in terms of external defense or internal public order as market failures). Under other aspects, avoiding federalization of security “above” the National State has sense as well, notwithstanding the presence of economic of scales (i.e. in terms of loss in sovereignty by Member states). Nonetheless, there are “empty spaces” for European and local competences in security, that legitimate the functioning of the European urban policy in the fragment of subject at stake. Indeed, as mentioned above, the interest of this paper is for a different definition of security, that is urban security. This definition could seem narrower, a sort of super-specification (security, internal security, urban security), but it is not, because it actually embraces the most general and overwhelming notion of what security is in reality: human security. What is more interesting in the cities comparison, given the national

¹⁰⁴ OECD (2017, 81-83).



Saggi

background, is that the tendency to collaborative approach between local authorities and the central government in “urban security”, as defined, has normally received the pull from the municipal level. Territorial strategies are, first of all, experimented independently by cities, together with other decentralized administrations (i.e. the prefect), following the results of an “intense” European networking; then, the national legislator, eventually, arrives to regulate them.

What is really important, as a matter of fact and independently from the administrative skeleton of the country, is the political strenght of municipalities (as councils or mayors). This is the first element supporting the choice of a definition of city as a municipality, directed elected and with general competences. The involvement of cities in other upper-sectorial-indirect elected metropolitan institutions or intermunicipal organizations does not constitute a problem: these can only strenght the municipal political soul. The latter is crucial in a field where the concrete policy for urban security is built on a cooperative paradigm. In addition to this, the local political strenght counts, even though security legislative and administrative competences lay by default (constitutionally speaking) in the State (particularly in the case of France and Netherlands, less in the Italian case).

There is a second element in favour of the definition adopted for European cities. It concerns the urbanization patterns. The choice to look at the city-municipality is good because none of the three countries has never taken seriously into consideration a distinction between rural and urban territories in the construction of its local government system, except for recent reforms, which are, in reality, towards more informal arrangements or functional organizations. The result is that the entire National territory is covered by municipalities. After centuries, it is not easy



Saggi

to look at local autonomies in a different way. It is inside that formal shape that the community is alive (before the advent of the State, the situation was similar), and where the political identity arises (in this sense, is every organized local community a city?). However, if the institution “municipality” is just the formal shape that the State gave in the past to a community on a territory, the differences among them consist in the kind of territory and social relations overlapping the absolute space (i.e. rural municipalities or urban municipalities? A simple village or a city?). One could critically observe that Netherlands adopted in the past amalgamation reform, that its municipalities are bigger than those in France or Italy, and that kind of reform seems unrespectful towards the local original dimension. This is true but it represents a problem for the rural Netherlands, not for the Urban one because, in the latter, the local political influence was already on a wider territory than it was in a simple village. Cities are naturally bigger municipalities and this process happened spontaneously and progressively. As a matter of fact, the case of Netherlands (or of Sweden) is a non-problem for a definition of city as a “urban” municipality. Urbanization exists independently from the kind of administrative reform. What is difficult is the distinction among the kind of municipalities: in Italy and France because the entire territory is fragmentated, in Netherlands, because of the opposite. The fact is that urban municipalities are always quite big and the “quite big” in Europe is a urban authority with a population around the average of 350.000 and with a certain level of density.

There is also a third element of the definition of city as a urban municipality that is useful in the specific case of security. If urban security is in the broader sense of human security, the latter is a universal concept. It



Saggi

could sound strange to relegate it just to a portion of territory, the city. However, the adjective “urban” is not as limiting as apparently it might seem. In fact, the term is not only semantically broader than that of “city” or “metropolis”¹⁰⁵, but it refers to a peculiar and wide process of urbanization in Europe.¹⁰⁶ Moreover, “urban” is coherent with the fact that it always recalls the inevitable link with the surrounding rural environment¹⁰⁷; the European city, in this last sense, has always been an open city

¹⁰⁵ For a sociological distinction between “city” and “urban” see Lefebvre (1996, 103). Cfr. Mumford (1961, 93); what it is important of his approach is, on the one hand, the choice to simultaneously follow the social and industrial development (the “urban”) and the material transformations (the “city”); on the other hand, the preference for the functional approach, together with the decision to consider not definitive but always ongoing the construction of what “metropolitan” means.

¹⁰⁶ Martinotti (1999, 13): «Alla fine del secolo, oltre la metà della popolazione francese vivrà nel cosiddetto *periurbain*, l'area di insediamenti che si stende tra i confini delle città storiche e il territorio a bassa densità che per pigrizia mentale continuiamo a chiamare campagna [Pumain e Godard 1996]. Con qualche differenza tra i diversi stati membri dell'Unione, è una situazione che tende a generalizzarsi in tutta l'Europea [Masser 1992]». Personal translation: [By the end of the century, more than half of the French population will live in the so-called *periurbain*, the area of settlements stretching between the borders of historic cities and the low-density territory that we continue to call the countryside due to mental laziness (Pumain and Godard 1996). With some differences between the different member states of the Union, this is a situation that tends to generalize throughout the European Union (Masser 1992)]. Cfr. Cavalli and Martinelli (2015, 146): «Non c'è nessun altro pezzo di mondo dove il fenomeno urbano abbia assunto una fisionomia così marcata come in Europa. [...]». Personal translation: [there is no other parts of the world where the urban phenomenon has taken such a marked physiognomy as in Europe].

¹⁰⁷ Martinotti (1999, 13-14): «[...] sistema urbano quell'area indistinta che viene generalmente definita con i termini *hinterland*, *banlieu*, *metropolitan fringe*, *area metropolitana*, e simili. Tutti termini che sottolineano, quasi distrattamente, l'aspetto residuale di un luogo che viene considerato derivato e marginale [...]». Personal translation: [the urban sys-



of porous borders, even when medieval walls embraced it. Urban security is, consequently, the security of an entire territory based on flows among medium urban centers. This helps not to ignore, for example, the peculiarity of the French urbanization, in the sense of urban-rules cleavage that has always played an important role in the National history.

5. Territorial strategy for Urban security in Lille

Lille was one of the first cities in France to sign a Local Security Contract in 1999. It has recently adopted a *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance* (STSPD). The transition from CLS to STSPD is still in progress. As a matter of time, the legal nature of STSPDs is uncertain, even though the national guidelines try to give some clarification on the point. As in the case of Modena, because of the long city tradition in the adoption of coordinated and integrated territorial policies for ur-

tem is that indistinct area that generally is defined in terms of the hinterland, banlieu, metropolitan fringe, metropolitan area and other similar expressions. They are all terms that emphasize, with greater or lesser conscience, the residual aspect of a place that is considered as derivative and marginal]. Cfr. Pubusa (1988, 1): «In quanto si è finora detto è implicita la necessità per la città di un particolare assetto del territorio e degli oggetti urbani nonché di una relazione più o meno stretta con lo spazio ad essa circostante, su cui normalmente esercita un controllo. Di qui un antagonismo fra città e campagna, anche se si tratta di realtà strettamente interdipendenti». Our translation: [As we have said so far, the need of a city to have a particular arrangement of the territory and some characteristic urban objects is implicit as well as a more or less close relationship with the surrounding space, on which it normally exercises control. Hence, the antagonism between the city and the country, even though they are strictly interdependent realities].



ban security (notwithstanding the Lille's recent update from a "contract" to a "strategy"), it is more reasonable to think that these local experiences are the ones that have influenced the national legislations and the adoption of guidelines by the central government, than the contrary.

5.1. The strategy's contents and the space for local powers: which is the definition of urban security?

The strategy's aim is to bring a global and shared vision of the issues of security, public tranquillity and crime prevention in Lille.

First of all, it proposes priorities according to the National Security and Crime Prevention Plan. In particular, there are three main actions: the prevention of young delinquency (with the fight against risk factors); the prevention of violence and the strengthening of victims'support (improvement prevention by increasing awareness of different forms of violence or the grip and radicalization); the improvement of public tranquillity (for example, development of situational prevention, consolidation of social mediation and strengthening the coordination among the actors). Secondly, there are three additional priorities identified by the municipality at the specific local level (similar to those identified by the 2009 CLS). They consist in taking action against recidivism in crime, facing with the excesses of the nightlife and supporting the most vulnerable part of the population (for example, the City of Lille is actively involved in welcoming alternative measures to prosecution and imprisonment and, between 2013 and August 2017, it has received in its services 84



“criminal remedies” and 798 *travaux d'intérêt général* (TIG) for a total of 882 persons).¹⁰⁸

Legal justifications:

The adoption of the strategy is not mandatory but, they are normally adopted, at least in the municipalities where, according to *loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*, a CLSPD must be established. In Lille, the local strategy is then influenced by the *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017*, the *Plan départemental de prévention de la délinquance du Nord* (2013) and the indications from the *Conseil Métropolitain de Sécurité et de Prévention de la Délinquance de la Métropole Européenne de Lille*. In the field of security, the central administrative powers are pervasive, especially for repression of crimes, security and public order (for example, the local police is much weaker compared to national police).

At the same time, France has a long tradition of prevention and proximity policies, also integrated with “urban fight against radicalism” policies, especially through social integration and cohesion approaches. For example, Lille is experimenting a local plan against radicalization, with the support of the Ministry of the Interior and the Ministry of Territorial Cohesion, together with the *Le Forum Français pour la Sécurité Urbaine* (FFSU).¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance*, 4. See also www.lille.fr/Vivre-a-Lille/Securite-et-prevention/Notre-action-pour-la-securite-et-la-prevention (November 2019).

¹⁰⁹ See <http://ffsu.org/formation-des-elus-et-des-agents-a-la-prevention-de-la-radicalisation-a-lille/> (November 2019) together with Efus, *Prévenir la radicalisation au*



Saggi

Thus, if local administrative powers must be retraced, they can be found in social prevention and, for repression, marginally in the coordination with the national police forces and the central government. In any case, «Le maire en est l'animateur» of the strategy and the state involvement at the local level, in the area of crime prevention, is expected just in order not to leave mayors isolated.¹¹⁰ In other words: «Le maire est responsable de l'animation, sur le territoire de sa commune, de la politique de prévention de la délinquance et de la coordination de sa mise en œuvre, sous réserve et dans le respect des pouvoirs et compétences du représentant de l'Etat, de l'autorité judiciaire [etc.]. Le maire ne peut ni ne doit agir seul. La politique de prévention de la délinquance se construit dans le cadre d'un mouvement fédérateur, d'un réseau de confiance constitué de l'ensemble des partenaires».¹¹¹

Factual assumptions:

Differences in situations and needs, according to the size of cities or towns, and the characteristics of delinquency on each territory, inevitably

niveau local. *Accompagnement pour les collectivités territoriales*, available at, http://ffsu.org/files/2016/04/RAD_Accompagnement-villes-françaises_2017.pdf (November 2019) and Efus, *La sécurité locale face au terrorisme et à la radicalisation violente* Résolution du comité exécutif du FFSU, 2016, available at <http://ffsu.org/files/2016/04/Résolution-FFSU-La-sécurité-locale-face-au-terrorisme-et-à-la-radicalisation-violente.pdf> (November 2019)

¹¹⁰ See *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017*, cit., 12.

¹¹¹ See Secretariat general du comité interministeriel de prevention de la delinquance (2012, 6).



Saggi

lead to the diversity of local organizations. In accordance with the «principe d'efficacité et d'adaptation aux réalités locales», it will be left to the discretion and initiative of local actors to determine whether to decline or not, also at a sub-municipal level, operational crime prevention mechanisms implemented under the umbrella of CLSPD (or CISPD).¹¹²

Between 2010 and 2015, the number of crime incidents reported by police services in Lille is generally stable with a downward trend. Assaults on property (including damage and burglaries) and scams are down sharply, while injuries to physical integrity remain at the same level. Moreover, the finding is shared by a significant increase in the question of drugs abuse and illegal trade on Lille. Even though this trend is common to all major cities on the national territory, the geographical position of the city (crossroads of Europe) favors a strong attractiveness to this social problem. This phenomenon is accompanied by a growing sense of insecurity. All the facts found on Lille by the National Police focuses on the Lille-Sud, Lille-Moulins and Faubourg de Béthune districts, which make up the Priority Security Zone (since 2012), but that involves also Wazemmes, Fives and Lille-Center zones.¹¹³

5.2. The Adoption procedure and the actors involved

The strategy has been validated in plenary session by the CLSPD on 27th June 2017 and previously voted in the Municipal Council on 23rd June

¹¹² *Ivi*, 13.

¹¹³ See the *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance*, 3.



Saggi

2017 (this is a way to transpose the partnership in the local system: the municipal council authorizes the Mayor to sign the strategy). The strategy sets the priorities, objectives and working method of the CLSPD for the future. At a first glance, in part differently from the Italian case, for example, the institutional collaboration in security is evolving from a periodical detailed and procedural negotiation (1999, 2005, 2009), resulted in a true contract, to a more stable and integrated organization (today, all the initial operational and organizational instruments can be considered as permanent solutions). The goals and objectives in urban security, on which the CLSPD (today a stable organization in all the municipalities with a population above 10.000, at least) should operate, are periodically updated.

Its signatories are the City of Lille and its associated municipalities, the Prefecture, the Public Prosecutor's Office, the *Parquet*, the *Conseil Départemental*, the *Rectorat*, the *bailleurs LMH*, the *Vilogia et Partenord-Habitat* and the *transporteur Transpole-Keolis*. The signatories reproduce almost completely the composition of the CLSPD. In Lille, it brings together the following actors: City of Lille, Prefecture, National Police, Judicial operators, representative of the National Education system, County Council, social landlords, *Keolis-Transpole*, *SNCF*, associations of prevention and assistance to victims. The Committee meets in plenary sessions but, also, with a restricted composition.¹¹⁴ According to the municipal organization chart, the CLSPD depends on the municipal department for *Vie Citoyenne Animation de proximité*.

¹¹⁴ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance*, 1.



Saggi

The municipal police is not expressly involved in the CLSPD. However, its mission is carried out on daily basis by virtue of the police powers of the Mayor and in close partnership with the National Police. Police officers guarantee proximity to the population, thanks to a visible, active and reassuring presence in the districts. The municipal police of Lille counts, today, about one hundred agents and its workforce continued to increase since its birth, in 1971.¹¹⁵

Important actors are also the *agents locaux de médiation sociale* (ALMS). Teams of ALMS, also called *médiateurs*, are daily present in the ten districts of Lille. They have existed since 2000 and their development results from a strong will of the City of Lille in favor of proximity and the social link.¹¹⁶

The STSPD is the result of the stable collaboration of all these actors. Then, the CLSPD leads the implementation phase, towards other organizational articulations. There are both *Groupes de travail territorialisés* and *Groupes de travail thématiques*.¹¹⁷

¹¹⁵ See www.lille.fr/Vivre-a-Lille/Securite-et-prevention/Police-municipale (November 2019).

¹¹⁶ See www.lille.fr/Vivre-a-Lille/Securite-et-prevention/Notre-action-pour-la-securite-et-la-prevention2/Mediateurs-sociaux-ALMS (March 2019). Their tasks are: prevention through a reassuring and caring daily presence in neighborhoods, management of everyday conflicts in real time or in deferred time, identify people who are isolated or in distress, identify and report malfunctions, degradations and incivilities on the public space, relaying requests to different institutions and administrations, to collaborate with the social partners present on the City of Lille and to inform and guide Lille's citizens.

¹¹⁷ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance*, 5.



Saggi

The formers are, supported by *Cellules de veille par quartier* and by *Cell de veille dédiée aux stupéfiants*. They bring together different partners to promote consultation, to share information and to identify particular problems of insecurity and delinquency.¹¹⁸ In fact, they monitor the state of delinquency and the climate of insecurity in Lille neighborhoods as well as specific situations in the area, thanks to a shared diagnosis. There are seven units in total, that cover all the ten districts in Lille (some neighborhoods, indeed, are grouped: *Fives* and *Saint-Maurice Pellevoisin*, *Bois-Blancs* and *Vauban-Esquermes*, *Lille-Center* and *Vieux-Lille*). Each cell is made up of 15 local prevention and safety partners, gathered around the deputy delegated by the mayor for safety and crime prevention and the district council president.¹¹⁹

The latters are the *Groupe violences faites aux femmes* and the *Groupe prévention de la récidive*. Hence, together with these working groups, oth-

¹¹⁸ They are: elected members of Lille City Council (elected delegate for security and crime prevention and president of the district council concerned); municipal services of the City of Lille (CLSPD, mediators of the City of Lille, municipal police, directors of district town halls, political project leaders of the city); social landlords (*Lille Métropole habitat*, *Partenord habitat*, *Vilologia*, and, during auditions, *Pact Métropole Nord*, *ICF habitat*, *Sia habitat*), prevention associations (*Itineraries* and *FCP*), transports authorities (*Keolis-Transpole* and *SNCF*), national Police (Police captain, police commander, chief of the specialized field brigade, police delegate for cohesion), a representative of the public prosecutor of the Republic and of the prefecture and of the national education service. External personalities may occasionally be invited to participate. In case of particularly acute difficulty, a smaller committee can be implemented. See www.lille.fr/Vivre-a-Lille/Securite-et-prevention/Notre-action-pour-la-securite-et-la-prevention2/Cellules-de-veille (March 2019).

¹¹⁹ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance*, 5.



ers actors are involved: the metropolitan security and delinquency prevention council, departmental council for the prevention of delinquency of the North, the *contrat de ville*, the steering bodies for national urban regeneration programs and for the gender equality plan, educational social groups, Lille Mental Health Council, etc.¹²⁰

5.3. Hypothesis on the legal nature

It is not easy to understand the strategy's legal nature, being it a quite new tool. However, the same happened in the past with regards to CLSs, so that a unitarian interpretation still lacks for them.

In particular, is it the strategy a political or an administrative tool? If it has an administrative nature, what kind of administrative act is it? Is it a planning instrument with external effects or a mere act of internal organization? Which binding effects has it? Which are the beneficiaries: individuals, institutions or the collectivity as a whole? There are not clear answers to all these questions. The only possible thing to do is just to observe the phenomenon in the real practice of the municipality.

Three observations are possible.

The first one concerns the shift from the CLS method to the strategy approach for urban security. It could be considered in a negative and in a positive light. Positively, if a "contract" means that security powers must be negotiated with the central government, the choice in favour of a strategy indicates that today, in the French legal system, local compe-

¹²⁰ *Ibidem*.



Saggi

tences in urban security are clearer than before. If a Mayor has the competence to adopt its own city strategy, notwithstanding the centrality of the partnership approach, this means the city-municipality has complete autonomy for some functions, of course to be coordinated with other powers of the central government but still “own” competences (in the sense of autonomy). Negatively, the request to shift from a CLS to a strategy comes from the Central government; this means that the tool is imposed from the top (despite not being mandatory), while the CLSs were born as an autonomous initiative of French mayors and they have a long history of local adaptation.

The second observation is about the formal aspect that the Lille’s strategy has assumed. It appears as a really synthetic document. In addition to this, it seems to lack operonality and concrete content. However, if one looks at the methodological guide published by the *Comité inter-ministeriel de prevention de la delinquance*, the strategy is almost perfectly aligned with those indications.¹²¹ This can mean two things. On the one side, that the Municipality misses real interest and that it is following top-down indications because it has to do it; in this sense, the strategy should be considered as a simple steering-political document. On the

¹²¹ *Les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance. Approche méthodologique*, cit., *passim*. The Lille strategy follows: the two indicated premises, 6-7 (choice in favour of the municipal territory as area of competence, even though in collaboration with other two municipalities -but it is not formally considered as a inter municipal strategy- ; a *partenariale* approach); the medium-term duration and the division in procedural steps, 8-9; the content, that should be broadest as possible and based on the concepts of *prévention primaire, secondaire* and *tertiaire*, as complementary to “penal” repression, 10 ff.



Saggi

other side (and it is the one here sustained), the municipal strategy has many of the elements indicated in the guide, since the guide itself has been inspired by a long tradition of municipal practice (and Lille is one of that cities to have experimented CLSs for a long period of time) and it opted for a schematic content because it clearly considers its priorities (here explained the capacity to be synthetic) and it already has a well established organization for urban security. It is interesting, for example, that the goals are divided in two sections: in the first one, there are the objectives inspired by the national and the departmental strategies; in the second one, the goals decided in autonomy by the municipality. The strategy, in this sense, is just an update of the past CLSs but, this time, as its own output.

Hence, the third observation is to support the latter affirmation. The strategy is a central municipal act, that is obtained through a complex procedure. The CLSPD, with its peculiar composition and in its restricted composition, works on the document that, then, must receive the favourable vote of the Municipal Council (substantially, the Council authorizes the Mayor to sign it). Consequently, as an approved act, it is validated by the CLSPD in its plenary composition through the signature of the *Préfet de Région Hauts de France – Préfet du Nord*, the *Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Lille*, of the *Maire de Lille*, the *Maires délégués des Communes associées de Lomme et d’Hellemmes*, the *Président du Conseil Départemental du Nord*, the *Recteur de l’Académie de Lille*, the *Directeur Général de la Société KEOLIS* and of the representatives of the *principaux bailleurs lillois*. After its approbation, the CLSPD, through its internal and subordinate organization, implements and evaluates it. The role of the Mayor is central in the preliminarily delineated



Saggi

tion of the goals, as he is directly involved in the CLSPD in quality of its leading institution; then, for the implementation phase, he can delegate another subject, normally an elected representative of the municipality (in the case of Lille, a deputy of the Council).

In conclusion, the strategy is synthetic but complete. For example, it contains concrete elements justifying its adoption and more legal justifications can be found in the council deliberation.¹²² In addition to this, other documents are normally attached to the strategy; they deal with more detailed projects and single contributions by the partners. Moreover, even though the strategy misses financial indications, the CLSDP normally approves an annual budget; this is an extra element in favour of the shift from a procedural approach to a more structured and managerial one, where a specific organization for urban security is today stable in practice.

As wisely affirmed by the methodological guidelines, the issue of what form the act should assume remains a completely open aspect, at

¹²² Séance du 23 juin 2017 N° 17/290, *OBJET Adoption d'une nouvelle stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance pour la Ville de Lille et ses communes associées d'Hellemmes et de Lomme*. For example: «La sécurité est un droit fondamental au même titre que la santé et l'éducation. La Ville de Lille a depuis longtemps pris conscience de cet enjeu et a été une des premières en France à signer un Contrat Local de Sécurité (CLS) suite à la délibération n° 98/795 du 14 décembre 1998. Depuis, ce document de référence a été actualisé à plusieurs reprises puisqu'un deuxième CLS a été signé le 17 décembre 2005 et un troisième a été adopté par délibération n° 09/396 du Conseil Municipal du 18 mai 2009. Par ailleurs, le Plan national de prévention de la délinquance de 2010-2013 a introduit le concept de "Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance" qui est venu se substituer progressivement à celui des Contrats locaux de sécurité».



discretion of the Mayor and of his partners. The administrative practices across the countries, indeed, vary a lot. The formal aspects play, of course, an important role for the legal certainty (for example, can a citizen pretend the publications of all the relevant documents attached to the strategy? Or, can a private party have a legitimate expectation from the adoption of the pact? And so on). At the same time, in terms of public policies, the form does not change the substance of the strategical approach to urban security at the local level, that is clearly in terms of prevention and binding coordination among different institutions (as all signatories of the document).

6. Territorial strategy for Urban security in Tilburg

With regards to legal justifications, under the Netherlands police law, all municipalities are today obliged to elaborate a local policy plan. In June 2012, Tilburg adopted its first local policy plan, the *Framework Document on Safety 2012 – 2015*. At the end of the last year, the *Zeeland-West Brabant*, the region, established a Regional Policy Plan for the years 2015 - 2018. According to its autonomy, the city of Tilburg decided to update the original municipal strategy before the expiration period, so that it was aligned with the new Regional Policy Plan for the coming years. The main points that needed a substantive adjustment for the safety policy were: the further development of the *Care and Safety House*, the emergence of radicalization in the society and the strengthening of the approach in undermining crimes.



Saggi

As a factual justification of the following presented contents, the strategy observes that in 2014 and again in 2015, Tilburg has been (unfortunately) included in the ranking of the most unsafe cities, despite the positive results achieved with the approach to various forms of crime. Looking to past results, the new strategy concludes that the choice to focus on a smaller number of specific topics has had a positive effect. Notwithstanding this, the decision to let back other less priority issues has, in the end, increased the severity of the same issues.¹²³ In terms of number, the strategy has the ambition to strive for the following results, together with partners: picking up at least two millions per year, tackling ten criminals and five criminal partnerships per year and receiving fifty civil reports per year starting from 2017.

6.1. The strategy's contents and the space for local powers: which is the definition of urban security?

The Tilburg strategy, *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid* (Working together on safety) is based on some basic principles. First of all, the city stresses the importance of the audit phase, that means to collect data with the aim to operate on the basis of updated information and to obtain a complete analysis of the context. Secondly, the plan adopts an integrated approach in the sense of coordination among the criminal (offense-oriented), the administrative (person-oriented), the proximity (area-oriented) and the private-public part-

¹²³ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 14.



Saggi

nership approaches. Thirdly, it pays particular attention to the perception of risk and to social problems, such as radicalization.¹²⁴

In comparison to the previous strategy, four assets should be improved: a better offense-oriented performance (with a stronger focus on high-impact crimes and in undermining crime), a better area-oriented performance (in the capacity to alertly respond to urgent problems in residential areas, parks, outdoor areas and shopping areas, without losing sight of the municipal global environment), a better steering in the area-oriented approach through the reinforcement of neighborhood actions and a better professional preparation of the subjects involved in local security (especially with regards to their capacity to face with social problems).¹²⁵

In the last sense, the safety of territorial strategy has a social part and a more “physical” one.

The latter concerns the care for road safety, fire safety, environmental safety, safety during public events, external safety and preparation for disaster relief. Here, the competences are already well developed, thanks to the contribution from other levels of government. For example, matters relating to risk and crisis management are already secured in the municipal external safety document (*gemeentelijke nota Externe veiligheid*), the regional fire plan (*regionaal dekkingsplan van de brandweer*) and the safety regional policy plan (*beleidsplan van de veiligheidsregio*). “Environmental safety” and “Safety during public events” are also safeguarded by the central

¹²⁴ *Ivi*, 1.

¹²⁵ *Ivi*, 2.



government and the national police, through the Central and West Brabant Environmental Service (*Omgevingsdienst Midden- en West- Brabant*).

The former, the care for social security, includes instead the attention for safety around social events; in short, supporting “safe living together”, with attention to specific issues, such as youth nuisance and vandalism, but also burglaries, domestic violence, crime and radicalization.

Thus, while on the frontline of physical safety, Tilburg has a tight and well established policy approach based on the regular legal enforcement, the territorial strategy wants to keep separated the two groups of challenges. All the issues belonging to the second group require a special preparation and new approaches.¹²⁶ A good example of the latter is “communication”: while security really matters, such kind of interventions may be less visible to the “ordinary citizen” and the legality and credibility of the government can sometimes be at stake; on the contrary, social security is threatened at the most fundamental level of society and, in this sense, the “undermining crime” approach should be presented to the city in the most possible transparent way.¹²⁷

6.2. The Adoption procedure and the actors involved

It is plain that the strategy is looking for the right balance between repression and prevention in the approach to crime (first meaning of

¹²⁶ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 4.

¹²⁷ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 5 and 25. For example, the strategy warmly welcome activities based on “socials”, like the whatsapp group in the northern part of Tilburg.



Saggi

“integral”). The municipality wants to intervene where necessary and prevent where possible: «Hard ingrijpen waar nodig en voorkomen waar dat kan».¹²⁸

For the “physical” part (mainly the “repressive” component), with the support of all the other relevant institutions, especially national actors, but also with an active involvement of private parties (i.e. in video surveillance).

For the “social” (mainly the “prevention” component), in collaboration with professional partners, entrepreneurs and citizens. The local authority will continue to fight symptoms but it also needs to take away the causes. With this in mind, it wants to act as much as possible at the front. Hence, in recent years, the emphasis has also been put (explicitly) on the involvement of the institutions and organizations that are active in the care and assistance sector and for the (municipal) social security policy. It is written in the document: «We are aware that this is a different line than the more repressive line [*it was before the adoption of the new national strategy 2018-2022*] that the government currently chooses, but the positive results in Tilburg convince us of the power of working at the front of problems».¹²⁹ This, incidentally, does not make the safety policy

¹²⁸ Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid, 4.

¹²⁹ Ivi, 4: «We bese en dat dit een andere lijn is dan de meer repressieve lijn waar de rijksoverheid thans voor kiest, maar de posi eve resultaten in Tilburg overtuigen ons van de kracht van het werken aan de voorkant van problemen». See also 6, when the strategy affirms that positive developments in the city support the choice in this direction. In fact, Tilburg has become socially safer in recent years.



Saggi

less active for a strong repressive approach: «we will not fail to do so».¹³⁰ However, the municipality tries not only to combat the occasional offender, but also the underlying crime. Such affirmations represent an important example of the local autonomy. For the “social” part, the municipality is the “sovereign” of the policy. It has recently grown in this role, for example, the “district test” is used to designate areas of interest;¹³¹ “neighborhood plans” are the basis for local-based actions.¹³² The municipality experiences also the full cooperation with its partners in the execution of all these activities.¹³³

The strategy is steered by the Mayor and approved by the Council. However, an “integral” approach, as a networking collaboration, is a precondition for the strategy to be succesful (second meaning of “integral”). Partners, both private and public, complement each other in dif-

¹³⁰ *Ivi*, 4: «[...] waar een stevige repressieve aanpak nodig is zullen we dat niet nalaten».

¹³¹ *Ivi*, 24-25.

¹³² *Ivi*, 26.

¹³³ *Ivi*, 6 and 26. For example, the strategy’s ambition is to maintain an integral enforcement activity (“integral enforcement weeks”) at least three times a year in an area to be designated by the local actors triangle (municipality, central government actors and civil society). In addition to the integral enforcement weeks, the *Municipal Supervision and Enforcement team* is focusing on integral enforcement throughout the year. Priority will be given to the approach of undermining participation in the administrative intervention team, tackling synthetic drugs, dealing with buildings and nuisance premises, tackling impoverishment and decay. Where necessary, the strategy will strengthen the cooperation between the municipal BOAs (special investigating officers as municipal police) and the national police for the most effective approach.



Saggi

ferent ways, to face social insecurity. In saying this, the strategy explicitly states that the citizen himself should be a partner. Thanks to a joint work, the problems are tackled from different angles and the “trick” (*kunst*) is only to create the right alliance on concrete goals. Indeed, the municipality respects the division of competences and powers and explicitly places the responsibility for safety where it belongs (*De gemeente legt de verantwoordelijkheid voor veiligheid nadrukkelijk daar waar die hoor*). Nevertheless, it can involve other partners for well specified detailed objectives. With regard to tackling undermining crime, for example, integral collaboration is necessary to make use of experience and understanding through each other’s knowledge.¹³⁴

6.3. Hypothesis on the legal nature

The strategy describes itself as a *kadernota*, a “memorandum”, where the word *kader*, “framework”, refers to the general lines within which concrete plans must be worked out. Said differently, it is a policy document. At the same time, the document has also legal administrative meaning (*juridisch bestuurlijke betekenis*).¹³⁵ The administrative sector, in Netherlands, has undergone a transformation in recent years and this is particularly true for the safety sector. In many fields, the government is no longer the central actor and there are horizontal institutional trends in the daily work of the public

¹³⁴ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 5.

¹³⁵ *Ivi*, 3.



Saggi

administration. This also means less separation between “policy” and “implementation”, as in the case of the present strategy.¹³⁶

As seen, it is the new police law that provides for the drafting of local policy plans in the field of public order and security. All municipalities are obliged to elaborate such a local policy plan and they have to control over this, based on their role as policy directors (*Gemeenten hebben hierin de regie, vanuit hun functie van centrale beleidsregisseurs*). The implementation of the policy is, however, a joint task and lies partly with the municipality (administrative enforcement) and partly with external partners (welfare institutions, housing corporations, politics, fire brigades, citizens and private partners).

Hence, the strategy is the basis for future special agreements among all the involved parties but, more in general, it is already an example of a kind of network where a strict hierarchy lacks. As it was observed, safety management has become complex and unclear due to the new division of responsibilities, often in the form of partnerships and (formal or informal) networks (the so-called problem of “too many hands”). Despite this, much is expected from the steering power of municipalities in Netherlands on the point (the so-called “directorial task” in the local integrated security). In practice, this appears to be a difficult task. The consequence of the cooperation ambition is that the horizontal cooperation among more or less independent security partners is accompanied by weak control and coordination.¹³⁷ It is very important, then, that the pro-

¹³⁶ See Nijssen (2018, 6).

¹³⁷ See Nijssen (2018, 4 ff.).



Saggi

ject manager understands the factors leading to effectiveness in a network and how to influence it (it is a normal way of thinking in the country because, in terms of Administrative tradition and similarly to UK, Netherlands adopts a more managerial approach, than a procedural one, to the study of public administrations).¹³⁸ In the present case, the project manager is, first of all, the Mayor and, then, the municipal offices for more detailed actions. The network system works also at the regional and district level, although extra actors are involved. For example, the security network in the *Hart van Brabant* district, to which Tilburg is part, is considered as a best practice.¹³⁹ The district is located in the west of the province of *Noord-Brabant* and is part of the regional police unit *Zeeland-West-Brabant*. The following organizations participate in the network for tackling undermining crime: Regional Information and Expertise Center (RIEC), *Taskforce Brabant Zeeland* (Taskforce BZ), eight municipalities, Ministry of justice and security (with the competent Law enforcement authorities and the public prosecutor) and tax authorities.

In conclusion, it is a matrioska system, a network within the other and so on. Municipalities have to cooperate with equivalent actors, over which they have no authority, in order to tackle current (security) problems, such as undermining crime. Since safety is a basic need for society, it is of great importance that municipalities, but also other government parties, such as the Police forces, know well how to deal with networks involving others actors. In the case here discussed, this means to understand, for example, if

¹³⁸ See Thijs, Hammerschmid and Palaric (2018, 31-37). Cfr. Thijs and Hammerschmid (2018, 5 and 753 ff.).

¹³⁹ See Nijssen (2018, 5).



the approach to urban security, notwithstanding the adoption of a specific medium-term strategy, is more procedural or more organizational.

7. Territorial strategy for Urban security in Modena

The *Patto per Modena sicura* (a “Pact for a safe Modena”) has been signed in 2016. However, it is just the last version of a cooperative security strategy, agreed periodically between the municipality and the Prefect, since 1998. It has a three-year validity and it will be re-negotiated in 2019 (art. 24, *Patto per Modena sicura*). The city of Modena is strongly involved in Efus and in its National section, *Forum italiano per la sicurezza urbana* (Fisu). It is one of the first municipalities to adopt a security pact (at that time called a “security protocol”) in the first season of their national history, 1998-2005 (the other three periods can be considered 2005-2009, 2009-2017, post 2017).

As seen in paragraph 4.3, today the possibility to stipulate a security pact is provided by the Law Decree n. 14/2017 but the present pact precedes the new legislative provision. In this sense, it was based on the Guide Lines established with the *Patto per la sicurezza* (a type of political agreement) achieved in 2007 between the Ministry of the Intern and the municipalities’ association, known as ANCI.¹⁴⁰ According to some sources, even though the instrument has a quite long history, it has not fully been experimented yet.¹⁴¹

¹⁴⁰ *Patto per Modena sicura*, 2-3.

¹⁴¹ According to Domenicali and Minni (2014, 119 ff.), the pacts currently (2014) stipulated, including some renewals and an interregional pact, are about 70, and the regions



7.1. The strategy's contents and the space for local powers: which is the definition of urban security?

In the pact's premises, security is immediately presented as a fundamental right (*diritto primario*) and as an indispensable component of the quality of life. Then, it is acknowledged that, nowadays, the demand for security from citizens comes, with the necessary specifications, from both medium and big cities. The demand is complex as security is. Citizens have different needs and ask for different solutions. Hence, the main challenge is to keep on reinforcing the collaboration between the central and the local government and to link among them goals of prevention, mediation of conflicts, oversight and prevention.¹⁴² These affirmations, in other words, anticipate the idea of an "integrated" policy for security.¹⁴³

Legal justifications:

The legal justifications to the adoption of the pact lay, first of all, in the Constitution (art. 117, par. 1, Const., on the exclusive legislative competences of the State among which, lett. h): «public order and security, excluding the local public police» and art. 118 on the principle of

involved are 16 over 20; until now, the regions of Valle d'Aosta, Abruzzo, Molise and Basilicata have not experimented the instrument yet, while only in the Lombardy Region there are about twenty signed pacts. A predominance of agreements signed in large cities is undoubtedly observed.

¹⁴² *Patto per Modena sicura*, 1.

¹⁴³ *Patto per Modena sicura*, 3.



Saggi

Administrative subsidiarity). Secondly, in the Regional Law concerning the local administrative police regulation and the promotion of an integrated security system (Regional Law n. 24/2003).¹⁴⁴ Consequently, the spaces for the local government autonomy, if the regional provisions are in favour of it (but actually this is in the case of the *Regione Emilia-Romagna*, ex art. 1 of the Regional Law above), are: local police and the “promotion” of an integrated security. While the coordination among central and local police task forces is easier to imagine (arts. 11-18 *quinquies*, Regional Law n. 24/2003), it is not the same for the exact content of the function “promotion” (arts. 3-10, Regional Law n. 24/2003). A further analysis is necessary here. The Regional Law means, as policies for the promotion of an integrated security system, the actions aimed at achieving an orderly and civil coexistence in the cities and in the regional territory, also with reference to the reduction of phenomena of illegality and widespread incivility. In particular, the regional steering powers and competences are in favor of integrated preventive actions, the practices of conflict mediation and harm reduction and education for cohabitation. All this interventions are coordinated, in particular, with other policy-sectors on the matters of: prevention, contrast and reduction of the causes of social hardship and social exclusion; urban requalification; governance of the procedures for the associated exercise of the functions of the municipalities and territorial reorganization; the prevention of organized and mafia crime; the promotion of the culture of legality and of responsible citizenship; civil protection; road safety; environmental safe-

¹⁴⁴ Recently updated with Regional Law n. 13/2018.



Saggi

ty; safety and regularity of the employee; prevention exercised by local health authorities and by the regional agency for prevention and the environment, with particular reference to surveillance activities on means of transport and road works (art. 2). Then, the region promotes agreements with the State on the security of cities and regional territory. In particular, it supports agreements between the provincial public security authorities and the municipalities and encourages the participation of associative subjects representing collective interests for the improvement of urban security. Institutional agreements can provide, firstly, the creation of integrated information systems and video surveillance on the phenomena of crime, victimization, incivility and widespread urban disorder; secondly, integrated management of land control and emergency interventions in the social, health, mobility and security fields; thirdly, integrated management of services for victims of crime and of reports from citizens; finally, the development of organizational modules of the police activity based on the principle of proximity, also through the figures of neighborhood workers and the involvement of citizens.

Hence, which are the concrete powers, concerning these two administrative functions, that can be found in the *Patto per Modena sicura*?

In terms of local police, most of the provisions are in the sense of indicating the challenge of local coordination with the National police and the Prefect activity, especially when urban security is closer to public order and security as repression (in parts, arts. 2-4, art. 8 –on neighborhood police- and art. 12 –on operative integration). The place to discuss integrated security, especially as fight against crimes, is a special body called *Cabina di regia*, together with the traditional Provincial Committee for territorial security. They are the tables where to think about repres-



Saggi

sion not only in case of emergency (where also the Mayor's powers play an important role through ordinances) but also planning it. To say, how can the fight against crime and oversight be better planned? It is then suggested to adopt action plans that can help the implementation of the already adopted Provincial Plan for coordinate territorial oversight (2012). During the *Cabina di regia's* meetings, all the parties (with the necessary participation of the Mayor) must agree on actions especially concerning the contrast against drugs abuse and circulation, prostitution, illegal trade and begging, abusive settlements and examination of citizens' reports on urban degradation (arts. 14, 15, 17, 18).

In terms of promotion of integrated policies, the municipality as a whole (especially acting under the steering powers of the Mayor) and local police work especially for prevention. Even though a coordination and integration is a constant in the approach to the policy, here the local authority is more independent and better equipped. It has a leading role for the improvement of statistics and researches, also in the sense of sharing data among all the involved authorities and in with the hope to be better able to report to citizens (arts. 1, 5 and 7). According to the municipality, a central asset for urban security is the involvement of social and economic parties, private associations as well as immigrants' communities (again art. 1). Then, other strategies for the prevention are the diffusion of video surveillance (art. 6), the assistance to crimes' victims (arts. 8-9), the urban regeneration (as a stronger police service during the night or a better illumination, art. 13) and the education to legality (art. 21).

A distinction between "local police" and "promotion" functions has been proposed here, according to the regional law indications. To a further



Saggi

look, it is better, perhaps, to synthesize the content of the Pact, as follows: the function of promotion for a more integrated security is attributed to all the relevant actors; the promotion of integration is either in repression (where a leading role is played by central authorities and police task forces but with the goal to effectively involve administrative-local police) and in prevention (where a leading role is played by the local authorities - Mayor, administration and local police - because they are better aware of territorial needs and they know what to ask for to the central government: further data integration, more resources for safe roads, better illumination, etc.).

Factual assumptions:

In the premises, the pact also focuses on the factual elements in the City of Modena, justifying its content. In particular, it is affirmed that Modena is a strategic urban core in the country because of its geographical, economic and social attractiveness for foreign citizens: active labor market, tendencies to social cohesion and inclusiveness, welfare and quality of life. Nonetheless, in the last years, the immigration phenomenon (also illegal) has started to be more intense and residential citizens has started to ask for more contrast strategies against illegality and crimes in public spaces, not only in suburbs, but also in the city centre (although statistical data show a decrease in the incidence of crimes more in general). The administration is also aware that strategies in favour of a real integration of foreign people in the local community are fundamental and complementary components, in order to pursue the above mentioned security goals.



7.2. The Adoption procedure and the actors involved

The Pact is signed by three subjects: the Mayor, the Prefect and the vice-ministry of the Intern.¹⁴⁵ The mayor in Italy represents a double figure: on the one side, it is the political representative of citizens (he is directly elected), as well as the head of the local administration (even though he has steering powers, because of the tendency to the separation between politics and administrations); on the other side, in the exercise of some powers, he represents the state, for example as registrar or when he adopts sanitary or some kind of security emergency provisions (not exhaustive, because some emergency measures concern *safety*, more than *security*, are considered as expression of the Mayor's powers in quality of head of the local administration, *ex arts.* 50 and 54, Legislative Decree n. 267/2001, Code of local government, as recently modified by Decree n. 14/2017).

In any case, it is important to understand which figure is represented by the Mayor allowing him to sign the pact. It seems more reasonable to consider him as the local representative, more than the central representative, because, differently, the stipulation of an agreement could not make any sense. If it was a case of mere delegation-decentralization, an agreement would be usefulness; but it is not, as it appears from the preamble. Here, it is stated that powers in public order and security belong to the State, under the responsibility of the Prefect, and that it is a Municipal power that to represents the territorial collective demands and to take initiative in crime and risk prevention and urban regeneration. It is then affirmed that the two authorities have the same goal and that they have decided, since 1998, to

¹⁴⁵ *Patto per Modena sicura*, 24.



Saggi

coordinate themselves, reciprocally respecting their competences and functions (according to the principle of loyal collaboration).¹⁴⁶

Nonetheless, the Mayor plays his political role in the audit step (to recall a term adopted by Efus'guide lines), to say, the phase during which it is important to evaluate the territorial security risks and challenges together with citizens and other relevant levels of government. On the basis of updated data, the local government is able to formulate, with full knowledge of the facts, its requests on the negotiation table with the central government. During the negotiation, the Mayor represents, politically, his citizens but, administratively, his own local administration. After the stipulation, with the beginning of the implementation phase, he is involved, mainly in quality of head of his administration, in carrying out, through the proper offices, the detailed tasks.

In the end, the adoption procedure is not standardized, despite the recent new legislative provision. It is still a voluntary instrument, an element that is in favour of the local autonomy and the parity of the negotiating table with the prefect (normally it is a municipal initiative, as in this case). So, the history of security pacts in Italy is made of administrative practices, barely recognized by the central government and by the legislature. Useful in-depth analysis to complete the discipline and the adoption procedure would concern the need or not of an act of internal transposition, incorporating the agreement in the municipality, determining its full effectiveness, the preparation or not of a calendar of preventive meetings, the participation or not of citizens in the implementation phase and how.

¹⁴⁶ *Patto per Modena sicura*, 2.



In the case of Modena, there has been neither an internal transposition nor a calendar of preventive meeting. The periodical updating can be considered today as natural, as it was between the 2014 pact and the 2016 one. However, after the procedural arrangements, more operational tools of coordination always follow. The pact regulates a complex organizational structure defined as “Cabina di regia” (article 2), in which the Prefect, the Mayor, their delegates and the territorial coordinators for each National police force (*Polizia di Stato*, *Arma dei carabinieri* and *Guardia di finanza*) are involved. This structure is really strategic because it influences the activity of the Provincial Committee for public order and security, with consultive powers towards the prefect (that is the sole and final responsible institution for public order and security). This means that in the Pact the parties agree to let the Municipality be more involved also in matters of security, with the idea to better coordinate *safety* and *security* and with a fix attempt to achieve prevention, coordinate police forces, obtain updated data and reports on the state of security in the city, be open and transparent to private parties and citizens (art. 3).

The pact should also be coordinated with other more specific agreements stipulated in the meantime, for example, “Controllo del vicinato” (neighborhood oversight) or “Mille occhi sulla città” (Thousand eyes on the city).

7.3. Hypothesis on the legal nature

The pact that, as seen, contains the territorial strategy for urban security, has many elements (special) of an administrative provision, in particular an horizontal agreement between two administrations *ex art. 15* of the Ital-



ian APA (Law n. 241/1990). Of course, it is a kind of act that reflects a previous political negotiation but that, in the end, it is able to crystalize it in a more stable form.

The stabilization effect, that really matters in terms of effectiveness and efficiency of the tool or strategy (to say, the capacity to produce binding effects) is two-tied: it is more stable not only in the sense that it is an administrative act (and not a simple political document) but, also, because it has the nature of a vinculating agreement (or contract), even between two public actors. Then, it is not a “traditional” administrative act because it is, on the one hand, “authoritative” (it provide duties and obligations for individuals, also as general beneficiaries, in most of the cases, as art. 15 of the pact demonstrates for the operators of economic activities: the provision of possible administrative inspections, revocation, suspension and cancellation of licenses according to the criteria provided by the future plans for commercial valorization); on the other hand, “cooperative”, both between the two public subjects and, in same specific cases, in favour of the private involment in the enforcement of the pact itself.

The private participation, in particular, is three-folds (because three are the ways in which the private subject can be considered here). It has an administrative relevance in two situations: first of all, because of the direct effect, it should provide participation and transparency to individuals during the procedure (see arts. 7-10, Italian APA; it depends also on the choice to consider the provision as an act of rulemaking - excluded *ex lege* from the participation rules - looking at the contents and beneficiaries); secondly, because of the active involvement of private actors in providing part of the public goods (or service), the pact appears a verti-



Saggi

ical public agreement as well (*ex art. 11*, APA - agreements between private parties and public administrations as alternative tools to administrative acts - that is explicitly recalled by *art. 15* - concerning the agreements between public administrations); Thirdly, the participation is also in a more political sense: it is “participation” to the process, when the popular will (i.e. in the audit phase) it is progressively integrated in the adoption procedure of the final agreement. So, the pact provides the participation, as a duty of information, of the main social and economic parties in the periodical operational meetings on urban security among all the relevant public actors (*art. 2* of the Pact).

The nature of security pacts is uncertain, both for the legal and the political science. However, it cannot be denied that their cogency is necessary to the effectiveness of the pacts. The administrative practices have shown in the past different levels of stability. The guarantee of compliance with the pact can depend, indeed, on various factors. On the one hand, from the construction of a “genuine” consensus, from the preparation of guidelines or from a clear political approach. Here the strenghtness of the local authority is challenged. On the other, from legal elements reinforcing the binding effect: the reference is to the procedural regime, to that of controls, to the exclusion or exclusion of withdrawal, to the possibility or not of compensation, all the aspects capable of preventing or deterring administrations from “Non-compliance” but which clash with the complex legal nature of the horizontal agreements. According to this reasoning, the exclusion *ex lege* of the withdrawal *ex art. 15*, APA, should be evaluated in favor of a limitation of the powers of self-protection and, therefore, the stability of the agreement not only in the interest of the private party, who could legitimately rely on what is



Saggi

“planned”,¹⁴⁷ but also (and above all) in relation to the other administrations where, from a coordination point of view, the public interests pursued would be on the same level (even in the security field). Furthermore, it is noted that the security agreements have, over time, envisaged an average duration of three years. Their primary aim was to periodically recondition the contents of the agreement, with respect to changes in the geometry of the interests. This is the case of *Patto per Modena Sicura* that provides, for example, a three-year term (art. 24), a series of control and monitoring tools both for its direct implementation and for derivative instruments (arts. 2 and 24) and it is promptly published on the website of the Municipality of Modena, as shown by the annual report of the Single Urban Safety Table (again art. 2). As far as financial commitments are concerned, the absence of dedicated funds is acknowledged as a limitation, but there is the commitment, especially by the Municipality, to identify new expenditure items after consultation with the Ministry of the Interior (art. 23).

The element that most of all suggests the administrative legal nature is the motivation. In general terms, it is definend, *ex art. 3 APA*, as the system of factual assumptions and legal reasons that explains why the public administration (in this case, two public administrations jointly) has adopted the provision. Differently from political agreements and decisions, the preamble is here complete of all the elements that normally

¹⁴⁷ There is, on this point, a interesting sentence of *Consiglio di Stato*, IV, n. 3024/2010.



constitute the motivation in administrative provisions (especially if one looks at the local government practices)¹⁴⁸.

III PART CONCLUSIONS

8. Final results from the comparison at the micro-level: a common tendency towards a cooperative Urban security?

The choice in favor of a territorial strategy for urban security seems to partially converge in terms of goals (integrated urban security), procedural steps (similarly to the Efus approach: audit, strategy, implementation, evaluation), legal effects (overlapping between a political-policy document and an administrative tool), attempts of integration with other tools (overlapping between procedural and organizational solutions) and way of citizens involvement (simply as the “beneficiaries” deserving transparency, or as those to consult in the decision making phase or as active private parties in the implementation step). This seems true es-

¹⁴⁸ “Preambolo” is the word normally used to indicate just a part of a legal motivation that, taken alone, is not a complete motivation. So, for example, one can find a “preambolo” for legislative acts (that have not to be motivated) or in Municipal Council’s deliberations with a political nature or those adopting a municipal regulation. In the case of *Patto per Modena sicura*, the motivation is called “preambolo” but it contains both the factual assumptions and legal reasons, expressed through the following typical circumlocutions: *premessa, considerato che, preso atto che, visto che, valutato che* and *dato atto che*. It can therefore be considered an administrative motivation.



Saggi

pecially in the cases of Modena and Lille. Conclusions of this kind in the case of Tilburg are possible only adjusting the administrative behavior according to the managerial point of view.

This also means that cities embrace a similar understanding of what security is, even though the concept is personalized, in a second moment, according to the specificities of each urban territory. Cities find empty spaces or hot spots for their autonomy and, then, in order to achieve goals, they inevitably clash with other institutional subjects and powers outside their competences. Obviously, National states and other tiers of government influence cities, politically and administratively, being them municipalities. The National level is always quite strong. For example, Lille approach depends a lot on the central level of administration, as Tilburg on the district, as Modena on the Prefect but, in the case of Italy, also on the regional and the provincial tiers. However, there is a thin but important difference between the idea that upper levels of government “bound” or “grant” the lower ones or, on the contrary, that it is the local government that, moving where it can, finally clashes with spheres of powers belonging to “others”. If the latter is the right path (notwithstanding the national system and the country’s form of government), it is explained the “coincidence” that Lille and Modena started to adopt their own strategies although there was any legislative indication. It is also explained why Tilburg, notwithstanding the strong top-down regulation, affirms: «We are aware that this is a different line than the more repressive line that the government currently chooses, but the positive results in Tilburg convince us of the power of working at the front of problems».

Thus, it is possible to recognize a common tendency towards an “integral” or “integrated” security, almost under three point of views.



Saggi

First of all, integration is between repression-securitization strategies and those based on prevention-perception of insecurity and risk. Differently said, there is not a juxtaposition between security and social-welfare policies, rather a coordination between the two at the local level: urban security and urban safety. Of course, the municipality “borrows” national competences to security and public order (it would have any sense to behave differently, being security, out of any doubt, a kind of public good that it is better to manage at a national level). However, it does not necessarily mean that security and public order are not part of the local policy for safety: is it the State at the service of the community or not? This could appear a too intuistic reasoning but general categorizations are sometimes necessary to describe the reality and to show how to adapt to its changes, as the Netherlands national security strategy for 2018-2022 seems to do with regards to the integration between the concepts of internal-external or National-European-Global security.

Secondly, integration is between institutional actors, in particular, between central and local instances. In this sense, it is a political playground. The game is especially played in the perspective of achieving citizens. The latter are not just a local community but also part of a national community and this is clear thinking in terms of electorate. If it is true that urban security is an overlapping of subjects, mainly immigration and fight against terrorism and redicalisation as internal security issues to be solved first of all at the local level, who is going to win? Which cleavage is going to prevail? Left-right, central-local, repression-inclusion? The importance of these questions varies a lot among countries. It depends, on the one side, on the political orientation of the central government; on the other side, from the political characterization of



urbanization (i.e. differences in political orientation between small-medium cities and large cities in France). In a certain sense, orientation of local communities in terms of security can be both a way to strengthen or to weaken the central government. If the central government forgets the attention to human rights in time of security emergency, can the local one think in terms of human security?

Thirdly, urban security is also a field of administrative experimentation for cooperation and negotiation. The difficulty in affirming precisely if the observed tool is political or administrative may scare. Here, the adopted approach is not to care too much about the formal distinction but to observe reality and, in doubts, to adopt the more difficult path. It is clearly much easier to say: “it is a political document” than to say “it has a legal nature”. Hence, we will explore the latter. The common tendency in administrative practice can be seen in the capacity of the procedural or “through acts” negotiation to be transformed, progressively, in more stable and organizational occasions of dialogue. This is quite evident in the Lille case, with the coexistence of CLSs (now STSPDs) with the CLSPD. Similarly, with the idea of the “network” in Tilburg or with that of “cabina di regia” in Modena. Hence, the nature of the “act” could be a non-problem if it is solved in terms of administrative organization.

9. Some considerations for the macro-level: are cities an occasion for furthering the European integration process?

Some emerging trends in the micro-context can shed light also on the European macro-context. Considering the question: «how can the study



Saggi

of this case (security) contribute to general knowledge on European integration, looking at the European Union both as a political and a legal system?», three ideas are suggested.

First of all, no one of the three countries have a coherent National urban policy. Even where there is a long tradition in managing urban matters (France), the State has never had a single and integrated policy. There is not any Urban Agenda similar to that of the European Union (or, where it is present, like in Netherlands, it has been influenced by the European one). This means that it is easier that States can fail in achieving urban welfare and there is more space for action under the so called Pact of Amsterdam.

Secondly, the macro-level involves also considerations about the autonomous role of cities as institutional subjects in the European multi-level governance¹⁴⁹.

On the one hand, are cities involved in an independent dialogue with the European Commission or do they continue to be considered as simple sub-national entities?¹⁵⁰ To a further look, cities get connected with

¹⁴⁹ Writing on the meaning of “multilevel”, Auby (2017, 10) affirms: «No more global than they are regional, no more regional than national, no more national than sub-national.», also remembering Saskia Sassen in her work *The sociology of globalization*. Traditionally, see Hooghe and Marks (2001). See also the Territorial Agenda of the European Union 2020, on 19th May 2011, Hungary, 9: «Multi-level governance formats are required to manage different functional territories and to ensure balance and coordinated contribution of local, regional National and European actors in compliance with the principles of subsidiarity».

¹⁵⁰ Bobbio (2002, 5) observes that it is better to define the municipality as a infra-national entity, instead of a sub-national one, because it is not necessarily under the State but it is included by the latter.



Saggi

the European Commission through networks, such as EUROCITIES or Efus, or monitored through digital platforms, such as Eltis, or programs, such as URBACT. If cities are involved in such organizations and projects, it is also true that they have to face, for example, the challenge, in their political agenda, of sustainable society in terms of cohesion and safety and that they are ready to exchange good practices and to learn from each other. It is important to remember that the Urban Agenda for the European Union states that all action plans should be considered as non-binding and that partnerships are laboratories. Nonetheless, the adoption of territorial strategies for urban security is a way to strengthen cities' autonomy. Concretely, if the non-binding feature and the dependence on national states is bypassed with the help of goals, values and principles, then the European Union is able to prescribe norms and to influence local administrations in their action and organization. It is a way for the Union to exploit one dimension of the horizontal governance, to involve urban networks in the vertical chain and, consequently, to have cities as institutional actors in the government.

On the other hand, can cities be considered the occasion for the European Union to focalize its "own territory", especially since the economic crisis has highlighted how social problems are mainly concentrated in cities and how cities are the engine of the economy?¹⁵¹ Cities can re-

¹⁵¹ While there are several studies on the European administrative space (a useful paper is by Matei and Matei 2008 [updated in 2014]) and on the European *demos* (for example, the debate among Habermas, Weiler and Grimm in the Nineties), researches on the European territory are rare. Recently, Lebon (2015) where, however, the author delineates the characteristics of the European territory basing its reasoning on National territories (the European territory is *composite*).



Saggi

member to the European Union how important the territory is. Indeed, the “territory” is an element *ab origine* of the society, able to inspire sense of belonging and identity through proximity: a physical space where the community can experiment participation and the administration can serve citizens according to their needs.¹⁵² The local territory should be considered as a strategic asset for the integration process. The theoretical possibility to delineate a specific territorial element for the European Union that is rooted in the local dimension means that it is necessary to consider the processes of integration from a bottom-up perspective, also beyond National states.

Thirdly, with regard to European values and principles, take art. 3, par. 3, TEU. The article expresses the goal of sustainable development, based on the value of development and on a likely principle of sustaina-

¹⁵²Today, it is important to stress the difference between “space” and “territory” or between “absolute”, “relative” and “social” space (especially in the global or European social systems). The “territory” is an imperishable element, so close to the person that is able to influence it. The interest for the “territory” has arose again in sociological studies during the XIX century, in particular thanks to the Chicago school (Park and Burgess, 1925 or Shevky e Bell, 1955) and the Social geography (Harvey, 1973; Ley, 1983; Knox, 1987; Hamnett, 1996). For a long time, in fact, the sociology had been spaceless, while the territory was at the center of the only geography. The territory is, therefore, a declination of the concept of “space” (with the “absolute” component as well as with the “relative” one) and the vehicle for social communication. See Loda (2012, *passim*). In addition to the binomial territory (as absolute space) and society (as relative space), another important linkage is, of course, that between territory and law. For the Medieval period, so important for the history of European cities, see Grossi (2007, 14), he affirms that Law is “un ordine scritto nelle cose”, both physical and social, then referring to the “fatti primordiali” as the founding forces of law (time, land and blood). See also Irti (2006, *passim*).



bility.¹⁵³ The idea of sustainable development, which embraces human security and considers it as the leading goal for the future of cities, has two strong and useful features. On the one hand, it refers to different dimensions, reciprocally related: economic, social and environmental (that simplifies the capacity to consider the European Urban policy as a multi-sectoral one). On the other hand, it has global and international origins, but it expresses its potentialities on local territories (see also art. 21, TEU). Notwithstanding the differences among legal systems, analyzing the design of public policies and of European, national and local administrative actions through principles, gives the opportunity to check whether it is possible an integration on the base of a shared language or values. In this case, the question is if the common objective of sustainable society (based, for example, on an idea of human security at the urban level), originated from the principle of (socially, economically and environmentally) integrated sustainability, leads to common actions in cities across Europe.

In conclusion, due to the ambiguous nature of the European Union, both the goal of sustainable development and the role of urban authorities can be considered as “zippers” between its global-international component and its internal sphere. While the sustainable development was born in the international context and it has been incorporated in the European legal order and in the policy debate, urban authorities are

¹⁵³ The differences among values and principles are not discussed here and it is a conscious choice to maintain the ambiguity on the nature of “sustainability”. The topic about the distinction between values and principles has wisely been discussed in the Italian legal science by Zagrebelsky (2002, *passim*), discussing the R. Dworkin’s theory.



Saggi

normally considered as sub-national entities that are now starting to obtain new independence both in the International, National and European arenas. Considering the latter, cities appears as sources of European integration and legitimacy and the direct dialogue with the European Commission starts from policy goals (outputs based). Targets are then achieved through Law (with the reference to general principles and rights, the availability of financial resources and the circulation of administrative tools) and thanks to local participation. In other words, the process of integration receives a double push: both top-down and bottom-up. In this way, new empty spaces for European competences, consistent with the treaties, emerge and this seems the case of internal security its definition is “unbundled” in urban security and human security.



References

Antonelli, V. (2010), *L'esperienza dei patti per la sicurezza nel biennio 2007-2008*, in A. Pajno (ed.). *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, also in www.astrid-online.it, ch. V.

Arévalo, H. (2011), *Construisons une nouvelle vision de la sécurité urbaine*, in A. Wyvekensfor (ed.), *La sécurité urbaine en questions*. Le Pré-Saint-Gervais: Pollen, 1 ff.

Auby, J. B. (2017). *Globalization, Law and the State*, Oxford and Portland: Hart publishing.

Backes, C., W. Van Der Woude (2012), *Local authorities in the Polder-Dutch municipalities and provinces*, in C. Panara and M. Varney (eds.), *Local government in Europe. The "fourth level" in the EU multilayered system of governance*, London-New York: Routledge, p. 242 ff.

Bobbio, L. (2000). *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e mercato*, 1, p. 116 ff.

Bobbio, L. (2002). *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari: Laterza.

Cachet, A., R.S. Prins (2012), *Ontwikkeling van het lokaal veiligheidsbeleid* (Development of the local security policy), in E.R., Muller (ed.), *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (Safety - Safety manuals: safety and security care in Netherlands), 2. ed., Deventer, Nederland: Kluwe, pp. 477-495.

Calaresu, M. (2013), *La politica di sicurezza urbana. Il caso italiano (1994-2009)*, Milan: FrancoAngeli.



Saggi

Cardia, C. (2014), *Progettare la sicurezza dello spazio urbano*, in F. Corradini (ed.), *Dalla città all'Europa. Strategie di sicurezza urbana*, Città di Castello, Edizioni Nuova Prhomos, pp. 69 ff

Cavalli, A., A. Martinelli (2015), *La società europea*, Bologna: Il Mulino.

Chiti, E., B.G. Mattarella (2008), *La sicurezza europea*. in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2, p. 305 ff.

Comité interministériel de prévention de la délinquance (2014), *Le maire et la prévention de la délinquance*. Paris: La documentation Française.

Commission des maires sur la sécurité (1982), *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*, Paris: La Documentation française.

Crawford, A. (ed.) (2002), *Crime and Insecurity: the governance of safety in Europe*, Cullompton: William Publishing.

D'Albergo, E. (2009), *Le politiche urbane degli stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*. Anci. Cittalia.

Deneulin, S., L. Shahan (eds.) (2009), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*. London-Sterling: Earthscan.

Devroe, E. (2013), *Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands*, in *European Journal of Criminology*, 10 (3).

Domenicali, C., F. Minni (2014), *I patti per la sicurezza*, in N. Gallo, T.F. Giupponi (eds.), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*. Milano: FrancoAngeli, p. 119 ff.

Duhamel, J.M. (2004), *Lille, Traces d'histoire*, in collection «Les patrimoines», Lille: Éditions La Voix du Nord.

European Commission (2016). *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*, available at



Saggi

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/state_eu_cities2016_en.pdf (March 2019).

European Cooperation in Science and Technology (2014), *Review of CEN 14383. The death and life of great European standards and manuals – Development and implementation of the CEN 14383 standards. Standard Implementation Resource*, available at www.costtu1203.eu/wp-content/uploads/2014/10/03.-Review-of-CEN-14383-The-death-and-life-of-geat-European-standards-and-manuals.pdf (November 2019).

Gaudin, J.P. (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris: Presses de Sciences Po.

Gautron, V. (2011), *Les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité*, in A. Wyvekens (ed.). *La sécurité urbaine en questions*, Montreuil: Cédis, p. 27 ff.

Giannini, M.S. (1951), *Autonomia locale e autogoverno* (as a comment to Anci (1948), *Sintesi dei rapporti presentati al congresso di Parigi* (luglio 1947): *autonomia comunale*, in *Il Corriere amministrativo*, nn. 19-20-21-22), Empoli: Arti grafiche dei comuni Ditta Caparrini & co., pp. 39 ff.

Giovannetti, M. (2009), *Le politiche europee in materia di sicurezza urbana e prevenzione della criminalità*, in S. Campioni et al., *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, Rapporto Anci-Cittalia, Fondazione IFEL, 170 ff.

Grossi, P. (2007), *L'Europa del diritto*, Roma-Bari: Laterza.

Guignet, P. et al. (1999), *Lille, d'un millénaire à l'autre*. Paris: Éditions Fayard.

Harvey, D.L. (2009), *Complexity and case*, in D. Byrne and C. C. Ragin (eds), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage Publications Ltd.



Saggi

Hobbes, T. (1967). *De Cive*, It. transl. by C. Monti, Firenze: Le Monnier.

Hooghe, L. G., Marks (2001), *Multilevel governance and European integration*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

Irti, N. (2006), *Norme e Luoghi*, Roma-Bari: Laterza.

Jammers, V. (2004). *Crime prevention in the Netherlands. Status quo and Future Development in the Netherlands*, in H.-J. Kerner, E. Marks (eds), *Internetdokumentation Deutscher Präventionstag*, Hannover.

Koutrakos, P. (2018), *The nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice*, in S. Blockmans, P. Koutrakos (eds.), *Research handbook on the Eu's Common foreign and Security Policy*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing, pp. 296-311.

Le Gales, P. (2002), *European cities. Social conflicts and Governance*, Oxford: OUP.

Lebon, L. (2015), *La territorialité et l'Union européenne. Approches de droit public*, Bruxelles: Bruylant.

Lefebvre, H. (1996), *The specificity of the city*, in N. Kofman, E. Lebas (eds.), *Writings on cities. Henri Lefebvre*, Oxford-Malden: Blackwell Publishers.

Loda, M. (2012). *Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca*, Roma: Carocci editore.

Maillard, J. (2004), *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris: LGDJ.

Marchand, P. (2003), *Histoire de Lille*, Quintin: Éditions Jean-Paul Gisserot.

Martinotti, G. (1999), *La dimensione metropolitana*, Bologna: Il Mulino.



Saggi

Matei, A. and L. Matei (2008 updated in 2014), *Globalization and europeanization. A projection on a European Model of Public Administration*, in RePEC, Research gate, available in SSRN.

Mény, Y. (1987), *France*, in M. Goldsmith, E. Page (eds.), *Central and Local Government Relations*, London: Sage, pp. 88-106.

L. Mumford (1961), *The City in History*, Harcourt, New York: Brace & World.

Nicola, F.G., S. Foster (2014), *Comparative Urban Governance for Lawyers*, in *Fordham Urban Law Journal*, 42 (1), pp. 1-22.

Nijssen, K (2018). *Een effectieve samenwerking in de aanpak van ondermijning. Een onderzoek naar hoe de netwerkeffectiviteit in de aanpak van ondermijning door een projectleider kan worden beïnvloed* (Effective cooperation in the approach to prevent crimes. An investigation into how network effectiveness can be influenced in the approach of safety by a pilot project). *Masterthesis opleiding Bestuurskunde Faculteit der Managementwetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen* (personally translated and available here in the original language https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/6051/Nijssen%2C_Koen_1.pdf?sequence=1, November 2019)

OECD (2017), *National Urban policy in OECD countries*, Paris: OECD Publishing.

Ortega Álvarez, L. (2005), *Hacia un concepto integral the seguridad europea*, in L. Ortega Álvarez (ed.). *La seguridad integral europea*. Valladolid: LexNova, p. 25 ff.

Peyrefitte, A. (1977), *Réponses à la violence, rapport du comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance*, Paris: La Documentation française.



Saggi

Pinson, G. (2010). *Sub-national governments and central-local relationships in France*, available at <https://public.wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf> (November 2019).

Pubusa, A. (1988), *Città*, in B. Paradisi (ed.), *Enciclopedia giuridica*, Roma: Istituto della Enciclopedia italiana, Istituto poligrafico e zecca dello Stato.

Roché, S. (2002), *Towards a new governance of crime and insecurity in France*, in A. Crawford (ed.), *Crime and Insecurity: the governance of safety in Europe*. Cullompton: William Publishing, pp. 213-233.

Roché, S., L. Dumollard (2001), *La Francia*, in *Quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata*, Quaderni di Cittasicure, 24, p. 55 ff

Rodriguez, D.B., N. Shokedy (2014), *Comparative Local Government Law in Motion: How Different Local Government Law Regimes Affect Global Cities' Bike Share Plans*, in *Fordham Urban Law Journal*, 42 (1), pp. 123-190.

Romano, S. (1907-1932), *Il Comune*, in V.E. Orlando (ed.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Vol. II, Milano: Società editrice libraria.

Secretariat general du comite interministeriel de prevention de la delinquance (2012). *Le livret de prévention du maire*, Paris, 3rd Edition.

Selmini, R. (2004), *La sicurezza urbana*, Bologna: Il Mulino

Selmini, R. (2014), *Origine, sviluppo ed esiti delle politiche di governo locale della criminalità nell'Italia contemporanea*, in F. Corradini (ed.), *Dalla città all'Europa. Strategie di sicurezza urbana*, Perugia: Edizioni Nuova Prhomos.

Sen, A. (2003), *Home Security Report*, in *Commission on Human Security*, available at www.humansecurity-chs.org (March 2019).



Saggi

Therborn, G. (1995). *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies, 1945-2000*. London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage publications.

Thijs, N., G. Hammerschmid, E. Palaric. 2018. *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Thijs, N., G. Hammerschmid (eds.). 2018. *Public administration characteristics and performance in EU28: Introduction*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Toorman, A., M., den Engelsman (2009), *Policing in Netherlands*, Police and Safety Regions Department, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Den Haag – Leiden: OBT BV - Drukkerij & De Bink.

Weber, M. (1922), *Economia e società. La città*, in W. Nippel, *Testo critico della Max Weber-Gesamtausgabe*, It. trans. by M. Palma, 2016 (or. ed. 1999), Roma: Donzelli.

Wyvekens, A. (2011), *De la sécurité publique à l'espace public*, in A. Wyvekens (ed.). *La sécurité urbaine en questions*, Montreuil: Cédis, p. 7 ff.

Zagrebel'sky, G. (2002). *Diritto per: valori, principi e regole?*, in *Quaderni fiorentini*, 31 (II).



Abstract

From Internal Security to Urban Security: The Role Of European Cities. A comparison among territorial strategies for urban security in the cities of Modena, Lille and Tilburg

(Dalla sicurezza interna alla sicurezza urbana: il ruolo delle città europee. Uno studio di caso sulle strategie territoriali per la sicurezza urbana tra Modena, Lille e Tilburg)

The paper has two aims. First of all, it wants to support the thesis in favour of the European cities' key role in security. This means to specify the contents of what security really means today in Europe and at the local level, for example in terms of human security, safety and prevention (to say, working on social cohesion, fighting poverty and radicalization or supporting integration). Secondly, it tries to legally justify, under the wider definition of "urban security", the competences of European cities (that are normally medium ones, in terms of population) in managing security issues. This attempt involves a reflection on the role of National States, of the European Union (especially through the new European urban policy) and of networks of cities in security nowadays in Europe. To manage the complexity, the paper is developed as a case-study that compares territorial strategy for urban security (mainly under the legal point of view) in three medium European cities (Modena, Lille and Tilburg).

Keywords: city; (internal, urban, human) security; network; integration; Europe.



Diritti fondamentali, doveri inderogabili e identità costituzionale. L'efficacia normativa del dovere di solidarietà nella società multiculturale *

di Franco Sicuro **

SOMMARIO: 1. La Costituzione alla prova della società multiculturale. – 2. Il dovere di solidarietà e la sua preordinazione all'integrazione politica, economica e sociale. – 3. La solidarietà economica e sociale: diritti e doveri dei non cittadini. – 3.1 La solidarietà familiare: la dignità della donna e la non soddisfacente tutela del ricongiungimento familiare. – 3.2. Lo straniero, il dovere tributario, il diritto/dovere al lavoro e di istruzione. – 4. Le diverse forme di solidarietà politica ed il loro (esclusivo?) legame con la cittadinanza. – 5. L'identità costituzionale italiana all'interno di una società multiculturale.

* Il contributo ha partecipato al Premio Europeo per giovani studiosi in materie giuridiche, politiche e sociali, edizione 2018-2019, istituito dal Laboratorio Multimediale di Comparazione Giuridica (Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Scienze politiche) e dalla rivista *Democrazia e sicurezza*, in collaborazione con il Centro di Documentazione europea DiSciPol Roma Tre. Sottoposto alla valutazione anonima della Commissione, il contributo è stato giudicato idoneo alla pubblicazione.

** Laureato in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi «Aldo Moro» di Bari.



1. La Costituzione alla prova della società multiculturale

Secondo una ricorrente affermazione, le Costituzioni sono elaborate per durare in eterno. In ragione di questa loro congenita tensione alla perpetuità, esse si compongono di una serie di principi aventi carattere diacronico¹ in grado di orientare – nel senso da essi prescritto – lo sviluppo sociale ed istituzionale della sottostante realtà materiale anche nella perdurante vigenza della propria formulazione letterale. La Costituzione italiana non sfugge a questa logica.

Ribadita la posizione primaria e privilegiata della persona umana rispetto all'autorità statale, essa si fonda sulla tradizionale centralità assegnata ai diritti fondamentali, imprescrittibili ed inalienabili dell'Uomo, nel solco di quella consolidata tradizione secondo cui "ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione" (Art. 16, Dichiarazione dei Diritti fondamentali dell'Uomo e del cittadino del 1789). Tuttavia, la Carta del '48, discostandosi dalle coeve esperienze costituzionali, non si limita al

¹ Insistono sul carattere diacronico dei principi costituzionali Modugno (2005, 9 ss.) e, con particolare riferimento al dovere di fedeltà alla Repubblica, Morelli (2007), il quale, riprendendo una nota ricostruzione dottrinale (risalente a Carbone 1968, 231), rileva come la fedeltà si traduca in una «costanza di dovere» tale che «il vincolo in questione esprime la pretesa dell'ordinamento costituzionale di conservarsi nell'identità dei suoi contenuti» (Morelli 2007, 168). Degna di rilievo è la ricostruzione del medesimo Autore, secondo il quale mentre il dovere di fedeltà è caratterizzato da una dimensione diacronica, il dovere di osservanza della Costituzione, traducendosi nell'imperativo di obbedire alla Carta fondamentale, rivela una qualificante dimensione sincronica, propria dell'ordinamento vigente (cfr. Morelli 2007, 169).



Saggi

riconoscimento dei soli “diritti fondamentali” ma, nell’intento di garantire una tutela più estesa ed approfondita dei primi in vista del raggiungimento di una tangibile coesione sociale², opera un immanente e simmetrico riferimento al concetto di “doveri inderogabili”. Questi ultimi, poi, si rivelano decisivi in quanto prescrivono un’evoluzione ordinamentale orientata alla rimozione delle disuguaglianze economiche e sociali³ per mezzo di quella solidarietà⁴ tra soggetti appartenenti ad una medesima comunità che, per tali motivi, si pone quale «matrice costituzionale di legittimazione» (Bascherini 2016, 126) dei doveri medesimi. Nondimeno, come anticipato, «la Costituzione [...] più e prima ancora che essere un *atto*, è un *processo*, siccome soggetta ad incessante rigenerazione semantica alla luce e per effetto sia del mutato contesto sociale e politico-istituzionale nel quale la Costituzione stessa s’inscrive ed opera e sia di novità normative registratesi ai piani sottostanti (a partire, ovviamente, da quello primario) e persino fuori dell’ordine interno ma con rilevante, ancorché alle volte non immediatamente visibile, proiezione in

² Nel senso che la solidarietà sia intimamente legata al «bisogno di coesione nella comunità, che trova soddisfazione nell’apporto reciproco e nella socialità», Apostoli (2016, 4).

³ Mette in evidenza il legame tra solidarietà e principio di eguaglianza sostanziale, in una prospettiva anche europea, Apostoli (2016, 7 ss.).

⁴ Infatti, la *solidarietà*, funzionalmente preordinata all’integrazione sociale, è posta dalla Consulta «tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciut[a] e garantit[a], insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, dall’art. 2 della Carta costituzionale *come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente*» (corsivo nostro).



Saggi

quest'ultimo»⁵. Un fenomeno, il medesimo, particolarmente avvertito nelle odierne società multiculturali (anzi, sarebbe meglio dire interculturali)⁶, in cui il costante ed inarrestabile processo di approfondimento delle commistioni fra culture e tradizioni tra loro diverse e *prima facie* confliggenti genera una serie di sfide, nuove ed elevatissime, in vista di una rigenerata concezione del costituzionalismo moderno, sempre più preordinato ad integrare e condividere valori universali e *meticci*⁷. In

⁵ In tal senso, Ruggeri (2011, 2), il quale si rifà espressamente al contributo di Spadaro (1998). Un'ampia ed esaustiva analisi delle transizioni costituzionali è quella di Teotonico (2014, *passim*).

⁶ Fondamentale, allorquando si discetta di società multiculturale e multiculturalismo, la definizione fornita da Cerrina Feroni (2017, 3), la quale rileva che: «sotto il profilo terminologico si intende con “società multiculturale” uno stato di fatto, una situazione empirica di convivenza su di uno stesso territorio nazionale di una molteplicità di gruppi sociali con valori, pratiche, credenze, norme giuridiche, strutture di relazione sociale differenti. Con il termine “multiculturalismo” si fa riferimento, invece, ad un modello politico, giuridico ed etico per le società pluraliste che, in un quadro democratico, preveda la tutela e la valorizzazione di gruppi sociali minoritari, della loro identità culturale e della loro partecipazione politica»; per un'ampia ed approfondita disamina delle problematiche legate all'inclusione sociale nelle società multiculturali, fondamentale è il contributo di Cerrina Feroni e Groppi (2018), nonché Groppi (2018); sul punto, e, in particolare, sul rapporto tra diritto costituzionale ed evoluzione sociale in senso interculturale, cfr. Angiolini (2015, *passim*).

⁷ Bonfiglio (2016, 15-152) così definisce il c.d. costituzionalismo meticcio: «si tratta, dunque, di una ricerca giuridica finalizzata alla individuazione di principi generali condivisi e presenti nelle diverse esperienze costituzionali, ancorati alla reale “positività” della storia, in quanto il loro grado di *consenso* è relativamente presunto e, soprattutto, giuridicamente verificabile. [...] La nozione di *costituzionalismo meticcio* non soltanto riconosce ma anche valorizza il carattere normativo della correlazione tra diritti e doveri. [...] Il *costituzionalismo meticcio*, oltre che come modo di pensare e come *fatto culturale* legato alla contaminazione e alla circolazione dei modelli costituzionali, si presenta anche



Saggi

questo scenario, come coniugare la spinta universalistica insita nell'istanza di tutela dei diritti fondamentali della persona con il contemporaneo sfaldamento – o, almeno, indebolimento – dei confini statali? Come incide il rigurgito nazionalista che, più o meno diffusamente, pervade le realtà statuali moderne sulla portata ecumenica inscritta nella richiesta di riconoscimento di nuovi diritti?

Domande, queste ultime, affascinanti e decisive per la sopravvivenza stessa del costituzionalismo moderno⁸ ed alle quali, con cosciente realismo, non è possibile fornire un'unica e definitiva risposta. D'altronde, come recentemente riconosciuto⁹, la stessa possibilità di impiantare mo-

come *costituzionalismo dei principi generali del diritto*, in quanto incorpora nella grammatica del linguaggio giuridico principi e regole non assolutamente acquisiti e scontati, ma comunemente verificabili e condivisi, anche se non in modo unanime, e posti a fondamento di una pluralità di sistemi costituzionali proprio in virtù della loro *capacità ordinante*».

⁸ Fa notare Bonfiglio (2016, 61) che «nella prospettiva di un *Post-national constitutionalism*, autorevoli autori, come ad esempio Kirsch, hanno teorizzato il superamento del costituzionalismo e, perfino, una sorta di estinzione dello Stato, dopo la sua crisi, che sarebbe tanto evidente quanto peraltro fatalmente irreversibile. Secondo tali orientamenti, vi sarebbe una irrimediabile antitesi fra costituzionalismo e pluralismo. Questa tesi, però, muove da un presupposto sbagliato: il costituzionalismo basato sul monopolio dello Stato, in contrapposizione al pluralismo che implica il riconoscimento di diverse fonti di autorità, anche sotto l'aspetto normativo [...]. Kirsch rimane, invece, quasi prigioniero di una concezione monista della sovranità e della statualità che appartiene ad una interpretazione prevalentemente ottocentesca del diritto e dello Stato».

⁹ È lo stesso Kymlicka (1999), teorico del multiculturalismo contemporaneo, ad ammettere che il modello canadese sia difficilmente esportabile per via di una serie di ragioni: dalla limitata presenza di collettività islamiche (naturalmente poco propense ad integrarsi) al carattere “selettivo” delle politiche migratorie adottato in passato dal Canada, sino ad arrivare all'ampio riconoscimento di diritti sociali agli stranieri che ha con-



Saggi

delli interculturali stranieri come quelli canadese e statunitense¹⁰, rivelatisi efficaci e *solidali* nel relativo contesto di elaborazione ed attuazione, si rivela infruttuosa per una serie di motivazioni storico-sociali: infatti, tralasciando il carattere più o meno ideale insito nei “modelli” di volta in volta invocati, quello «canadese e quello statunitense (non diversamente da quello indiano) sono sistemi “geneticamente” multiculturali»¹¹, i quali hanno contribuito a delineare un’identità nazionale “geneticamente” pluralista ed interculturale.

Invero, è considerazione comune quella secondo cui all’interno dei confini statali, tanto a livello legislativo che giurisprudenziale, si sia tentato di addivenire ad una soluzione “solidale” guardando alla sola sfera dei diritti in quanto questi ultimi, nel solco di una bi-secolare tradizione, concorrono a qualificare il grado di civiltà e di democraticità dello Stato. In un simile orizzonte di senso, la Costituzione italiana non può essere considerata neutra da un punto di vista valoriale ma, al contrario, essa veicola un modello giuridico-culturale¹² che – attraverso il ricorso ai principi di

tribuito, *ex se*, a rendere efficace e razionale l’integrazione dell’*altro* (quest’ultimo, come si vedrà, rappresenta il vero limite delle politiche migratorie ed integrazioniste italiane).

¹⁰ Per un’analisi del sistema multiculturale statunitense si rinvia a Castorina e Nicolosi (2015, spec. 5 ss.).

¹¹ Cfr. Cerrina Feroni (2017, 4), la quale richiama gli studi in materia di Amirante (2014; 2011).

¹² D’Andrea (2009, 2) evidenzia l’avvenuto superamento di un’ottica meramente formalista, tipica del positivismo novecentesco, rilevando che «lo stretto nesso sussistente tra ordinamento giuridico e realtà sociale complessiva [...] si pone anzi nel modello di Stato costituzionale contemporaneo come autentica cifra della conformazione complessiva del sistema: [...] la fisiologia degli ordinamenti costituzionali contemporanei riposa precisamente sul ripudio di ogni loro chiusura autoreferenziale contro l’asfittico recinto



Saggi

uguaglianza, libertà, democrazia, pluralismo – definisce l'identità costituzionale della Repubblica, individuando nel dialogo tra identità e culture diverse lo strumento che lo Stato-apparato è chiamato ad utilizzare in vista della realizzazione di una convivenza reciprocamente rispettosa. Quest'ultimo, nello scorgere «consonanza dietro le diversità culturali»¹³, media il raggiungimento di «quel minimo di omogeneità sociale senza il quale la vita politica si ridurrebbe al *bellum omnium contra omnes*»¹⁴. Rilevata la non neutralità dell'impianto assiologico costituzionale, anch'esso prodotto di una certa cultura risultata (storicamente) prevalente, il rischio è, però, quello di predicare una sorta di occidentalizzazione forzata delle minoranze etnico-culturali presenti nel territorio della Repubblica, imponendo un'assimilazione scevra di qualsiasi istanza dialogica e poco propensa alla tolleranza dell'altrui identità culturale. In alte parole, non si tratta di assimilare l'*altro* ma di pervenire, attraverso un libero e plurale confronto, ad una comune accettazione – anche, se non soprattutto, attraverso lo strumento dell'istruzione – di quei principi (personalista, solidarista, democratico e pluralista) che definiscono l'identità costituzionale della Repubblica e che, ad un tempo, indicano il *modo* ed i *limiti* della progressiva integrazione sociale¹⁵. Un'identità, quella costituzionale, coinci-

della sfera giuridico-formale, sull'attitudine di ogni fase del processo di positivizzazione del diritto a tessere fecondi rapporti di tipo circolare tra la dimensione degli atti giuridici e le più pregnanti e significative manifestazioni dell'esperienza comunitaria».

¹³ L'efficace ed evocativa espressione si deve a Rodotà (2012, 6).

¹⁴ In tal senso, Lombardi (1967, 48).

¹⁵ Fa notare Ruggeri (2018, 11) che «perché il carattere viepiù multiculturale della società in cui viviamo sollecita vigorosamente la formazione di nuove o rinnovate consuetudini culturali e delle loro rappresentazioni ad opera di leggi e pronunzie dei giudici, tanto più noi se



Saggi

dente con i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione e che «non viene menomata o incisa [...] per il fatto che i cittadini sono chiamati a condividere coi non cittadini diritti (e, come si vedrà, doveri) un tempo considerati loro propri» (Ruggeri 2011, 17) e che, in ultima analisi, risulta ulteriormente arricchita da quel «*metacodice costituzionale* fondato non su principi astratti ma su principi generali del diritto che influiscono sulla produzione di norme giuridiche e che nelle costituzioni si positivizzano diventando elementi del diritto positivo» (Bonfiglio 2016, 15-152).

Rari, ma non per questo meno pregevoli e raffinati, sono stati i tentativi di affrontare da una prospettiva ancorata alla capacità normativa dei doveri costituzionali l'enorme sfida portata al costituzionalismo moderno dall'avvento della società multiculturale. Doveri che, quali «strumento di rafforzamento dell'identità civica» (Bascherini 2007, 90), costituiscono fondamentale ed irrinunciabile manifestazione del carattere solidale dello Stato sociale¹⁶ e che, in tal senso, si pongono quale efficace strumento di

si tiene conto della tendenza espressa dal carattere suddetto a convertirsi in "interculturale" [...], vale a dire a favorire quella integrazione delle culture che è l'obiettivo verso il quale soprattutto gli Stati maggiormente esposti al flusso immigratorio devono risolutamente puntare: una integrazione che, nondimeno, non può (e non deve) risolversi nel sacrificio o nell'appiattimento dell'identità culturale dei gruppi minoritari ma nella salvaguardia di tutte le identità attraverso il loro reciproco confronto e rispetto, illuminato e alimentato dal valore "superconstituzionale" [...] della dignità della persona umana». Nel senso di implementare un ragionevole bilanciamento fra opposte istanze tale per cui ognuna di esse ceda quel minimo di porzione identitaria «in modo da evitare conflitti attraverso soluzioni che soddisfino tutti nella maggior misura consentita dalle circostanze», cfr. Zagrebelsky (1992, 2013).

¹⁶ Un'attenta analisi delle modalità applicative ed esplicative del principio di solidarietà all'interno dello Stato sociale, nonché dei suoi riflessi sul concetto-valore di fraternità, è proposta da Tondi Della Mura (2010, spec. 8 ss.).



Saggi

completamento e rafforzamento della garanzia dei diritti fondamentali della persona. Aspetto più problematico, ma altrettanto decisivo in un'ottica di efficace e riuscita integrazione, è quello legato alla possibilità di estendere la portata normativa dei doveri *de quo* anche in capo al non cittadino, in quanto parte della comunità e, in una prospettiva di reciproca solidarietà, chiamato ad implementarne il "progresso materiale e spirituale". L'estensione dei doveri costituzionali (segnatamente di quelli tributario, di istruzione, al lavoro) in capo allo straniero, però, si è spesso rivelata il volano di imposizioni normative di carattere coercitivo-repressivo, le quali, stante l'assoluta mancanza di riconoscimento positivo di corrispettivi diritti sociali e politici, ha acuito la disgregazione, il disagio e la frattura sociale. Per questa via, la Costituzione, assunta come parametro¹⁷ di trasformazione politica e sociale, invita a riconsiderare, in senso evidentemente critico, le politiche ed i mezzi di inclusione sociale (appunto) cui si è fatto ricorso al fine di pervenire ad una pacifica e proficua integrazione tra cittadini e stranieri¹⁸. Misure che, nella generalità delle ipotesi, si sono rivelate fallimentari, tanto a causa della scarsità delle risorse economiche disponibili (aggravata da una persistente crisi economica), quanto per la incapacità di abbandonare una prospettiva eminentemente occidentalizzante, preordinata ad acuire differenze e diffidenze tra *noi* e *loro*. Se è vero che lo Stato sociale novecentesco fa proprio un concetto di Costi-

¹⁷ Cfr. Azzariti (2017; 2013, 85 ss.).

¹⁸ Insistono sulla decisiva funzione integratrice dei diritti sociali, Ruggeri (2018, *passim*), Apostoli (2016, *passim*), nonché Palermo (2018, *passim*), la quale svolge un ampio discorso idoneo a ricomprendere anche le misure di sicurezza e di integrazione sociale adottate a livello europeo.



Saggi

tuzione come «condizione di sviluppo culturale di un popolo», tale per cui implementa una vera e propria «scienza della cultura»¹⁹, essa non deve però essere declinata come scienza della cultura dominante ma come scienza del dialogo interculturale. A tal fine, rispetto ad una società sempre più «complessa»²⁰ che, nella sua dimensione meramente fattuale, è solcata da opposte istanze di «segmentazione sociale» e «globalizzazione»²¹, non può rinunciarsi ad utilizzare la Costituzione come criterio di sviluppo e di inclusione politica e sociale. Tuttavia, la profonda crisi identitaria attraversata dalle istituzioni rappresentative, l'inversione del rapporto di forza tra politica ed economia²², unitamente al ritorno in auge di

¹⁹ Häberle (2000, 1; 2001, 33), laddove l'Autore nota che la Costituzione, quale condizione di sviluppo culturale di un popolo, «serve da strumento all'autorappresentazione culturale, da specchio del suo patrimonio culturale e da fondamento delle sue speranze. Le costituzioni viventi, opera di tutti gli interpreti della società aperta, sono per forma e sostanza espressione e medium di cultura, cornice per la riproduzione e recezione di culture, memoria culturale di "informazioni", esperienze diffuse, saggezze tramandate». Per una ricostruzione dell'influenza esercitata dalla cultura sulla elaborazione dei principi costituzionali fondamentali, *ex multis*, Azzariti (2013, 40-119) e Pinelli (2012, 1-3).

²⁰ Fa notare Morelli (2007, 143) che «la complessità è la cifra qualificante delle democrazie pluraliste contemporanee. Tale assunto impone di mettere in discussione alcuni tra i più tradizionali paradigmi della cultura giuridica, come la certezza del diritto, la definizione in termini puramente gerarchici dei processi giuridici e l'impiego di una logica semplice e binaria».

²¹ Cfr. D'Andrea (2009, 4).

²² Tale sviluppo fattuale è colto con chiarezza da coloro i quali, come Teubner (2012, *passim*), predicano la crisi irreversibile del costituzionalismo contemporaneo, dei suoi valori e della sua portata prescrittiva. Dinanzi ad un'incipiente costituzionalizzazione dell'economia globale, il diritto reagisce creando una serie di «costituzioni settoriali» in cui il momento economico prevale su quello politico e giuridico, tracciandone le linee evolutive e servendosi dei relativi mezzi (leggi e regolamenti).



Saggi

politiche populiste e nazionaliste che, con sempre maggiore frequenza e fermezza, antepongono *noi* a *loro*, concorrono ad alterare e (tentare di) respingere un dato sociale evidente ed inconfutabile: la società odierna, multiculturale ed aperta, è, piaccia o no, sempre più *meticcio*²³. Quello contemporaneo può dunque definirsi uno Stato aperto²⁴, pluralista e democratico²⁵ in cui il diritto costituzionale funge da «condizione, prodotto e fattore di processi interculturali»²⁶: in questo orizzonte di senso, il dovere

²³ Un'ampia ed esaustiva analisi del carattere meticcio delle società attuali è fornita da Bonfiglio (2016, *passim*), il quale invita a superare, attraverso un articolato riferimento ad esperienze multiculturali straniere, quella prospettiva tipicamente occidentalizzante che continua a connotare l'approccio interculturale degli Stati europei e che, in ultima analisi, persiste nel rendere difficoltoso un dialogo con le altre culture a causa della tensione assimilazionistica che essa assume. In riferimento al concetto di "costituzionalismo meticcio" fondamentali restano gli studi di Azzariti (2013; 2017).

²⁴ Osserva Azzariti (2013, 91-92): «nelle democrazie occidentali è essenziale considerare il carattere *aperto* delle nostre costituzioni. È questo fondamento che impedisce l'assolutismo culturale (il dominio di una sola cultura di regime) e impone di ricercare un multiculturalismo possibile. È la nostra costituzione che ci prescrive di adottare una prospettiva di superamento delle differenze e di rottura degli equilibri esistenti. Affermando, invece, semplicemente e assertivamente, l'uguaglianza di tutti i modelli culturali in modo indifferenziato, si rischia solo di garantire la permanenza indiscussa delle culture prevalenti a discapito di quelle minoritarie».

²⁵ Come rilevato da Häberle (2000, 2), «lo Stato costituzionale di matrice europea ed atlantica viene caratterizzato dal riconoscimento dal principio della dignità dell'uomo come premessa antropologico-culturale, della sovranità popolare, della divisione dei poteri, dei diritti fondamentali e del principio di tolleranza, della pluralità partitica e della indipendenza dei giudici; a ragione esso viene celebrato come democrazia pluralistica o come società aperta. Alla sua costituzione, intesa come ordinamento giuridico fondamentale dello Stato e della società, spetta una validità formale maggiore, in quanto essa fonda il momento della stabilità e della durata».

²⁶ Cfr. D'Andrea (2009, 13).



inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale traccia un chiaro ed irrinunciabile percorso di trasformazione sociale.

2. Il dovere di solidarietà e la sua preordinazione all'integrazione politica, economica e sociale

Affrontare la problematica questione inerente alle modalità di attuazione di un modello di società aperto, plurale e democratico anche nei confronti di minoranze etnico-culturali che nei principi fondanti l'impianto valoriale della Repubblica non si riconoscono, è impresa complicata. Per di più, essa è resa ancor più difficoltosa da una impostazione culturale e giuridica che, ancorata ai concetti monolitici di nazione, etnia e territorio, tende costantemente a distinguere il cittadino dallo straniero. Peraltro, tale approccio escludente ridonda all'interno di elaborazioni legislative che, in misura crescente, ripropongono ed acuiscono una incongrua distinzione tra *noi* e *loro*, tale per cui si è spesso assoggettato il non cittadino ad obblighi legislativi repressivi e, per questo, in aperto contrasto con quelle norme costituzionali aventi come precipuo obiettivo la salvaguardia dei diritti fondamentali²⁷. Anzi, data la spiccata propensione della Costituzione italiana a tutelare le minoranze (come,

²⁷ Fa notare Morelli (2015, 3) che «i concetti di “uomo” e di “persona”, evocati dagli artt. 2 e 3 Cost., non vengono connotati dalla legge fondamentale in base a specifici tratti identitari, nel rispetto dello stesso principio di eguaglianza, il che conferisce alla democrazia costituzionale delineata dalla Carta repubblicana una vocazione comprensiva e non escludente».



Saggi

per esempio, quelle linguistiche e territoriali), appare di dubbia costituzionalità quella previsione legislativa inserita nella recente legge “sicurezza” n. 132/2018 (che ha convertito, con modifiche, il d.l. 113/2018) che - all’ art. 14 - statuisce l’espulsione dello straniero che abbia acquisito la cittadinanza italiana (e non anche del cittadino “di nascita”) e che sia stato condannato in via definitiva per taluni gravi delitti (terrorismo, eversione dell’ordine costituzionale, ricostituzione di associazioni sovversive, partecipazione a banda armata, etc.)²⁸.

²⁸ Innanzitutto, sono stati sollevati molteplici dubbi sull’*iter* di approvazione del d.l. n. 113/2018: dall’assenza dei requisiti di “manifesta necessità ed urgenza” al formale inserimento di una legge delega nella legge di conversione del decreto-legge, per giungere alla ormai tristemente nota pratica di far seguire all’adozione di un decreto-legge la posizione della questione di fiducia sovente, come nel caso di specie, avente peraltro ad oggetto un unico maxi-emendamento. A ciò, deve aggiungersi la critica, ancor più incisiva, dei contenuti del d.l. stesso (recepiti, senza rilevanti modifiche, dalla legge n. 132/2018): dall’abrogazione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari (art. 1) all’estensione della detenzione amministrativa (art. 4); dall’esclusione (art. 13) dei richiedenti asilo dall’anagrafe dei residenti nonché il divieto per gli stranieri facenti parte della rete SPRAR di eleggere domicilio nel Comune in cui sono stati inseriti (finendo così per consentire agli stranieri l’esercizio della libertà di soggiorno, che la lettera dell’art. 16 Cost. riserva ai soli cittadini, ma negando loro la libertà di domicilio, che l’art. 14 Cost. considera libertà inviolabile di *ogni* persona) al divieto di iscrizione anagrafica che si rivela condizione ostativa all’accesso, da parte degli stranieri, ad una serie di diritti sociali che, come si dirà, costituiscono lo strumento fondamentale attraverso il quale attuare efficaci politiche di integrazione solidale; soprattutto, palesi profili di incostituzionalità presenta la disposizione (art. 10 d.l.) volta ad introdurre l’espulsione immediata per lo straniero che abbia presentato domanda di protezione internazionale e che sia stato condannato in primo grado ovvero anche semplicemente denunciato per taluni reati di particolare allarme sociale (terrorismo, mafia, omicidio, strage, etc.): peraltro, l’eventuale proposizione di un ricorso avverso il provvedimento di espulsione non determina sospensione alcuna della relativa esecuzione (evidenti, allora, i profili di incostituzionalità



Saggi

Come suggerisce la richiamata innovazione legislativa, l'orizzonte ermeneutico definito dai principi costituzionali, fondato sulla teoria universalistica dei diritti fondamentali spettanti ad ogni uomo anche contro la sua volontà (ovvero contro la volontà della formazione sociale in cui si esplica la sua personalità²⁹), non è riuscito a disinnescare pratiche discriminatorie e disgreganti. Anzi, in passato, nell'alveo della realizzazione di un inverosimile ed astratto modello sociale volto al reciproco riconoscimento ed alla pacifica convivenza di culture tra loro diverse e talvolta antitetiche, si è tradotto in un «multiculturalismo irenico» che, a causa di evidenti incapacità regolative (a livello pratico-fattuale), ha generato – di tutta risposta – un «colonialismo culturale» nel segno dei valori occiden-

per violazione del principio di non colpevolezza e, soprattutto, del diritto di difesa). Tuttavia, la novità legislativa che ha maggiormente palesato evidenti profili di incostituzionalità è quella di cui all'art. 14 della legge 132/2018, la quale contempla l'espulsione dello straniero che abbia acquisito la cittadinanza italiana e che sia stato condannato in via definitiva per taluni gravi delitti (terrorismo, eversione dell'ordine costituzionale, ricostituzione di associazioni sovversive, partecipazione a banda armata, etc.): è palese la discriminazione rispetto al cittadino italiano per nascita che, pur commettendo tali gravi delitti, non perderebbe la cittadinanza, così come è altrettanto evidente la contrarietà di tale disposizione con l'art. 8.1 della Convenzione ONU sulla riduzione dei casi di apolidia del 30 agosto 1961, in quanto lo straniero cittadino italiano che, per i motivi sopra esposti, dovesse perdere la cittadinanza ricadrebbe, ove avesse già rinunciato alla propria cittadinanza originaria, nella condizione di apolidia. Cfr. per una critica dei vizi formali del procedimento di approvazione del d.l., Curreri (2018, 2-4); Ruotolo (2018); per una critica estesa anche ai profili sostanziali, oltre ai due Autori appena citati, cfr. Algostino (2018); Pizzorno (2018); in una prospettiva di più ampio respiro, v. Croce (2019); e, in riferimento alla legge di conversione n. 132/2018, Bertolino (2019).

²⁹ Cfr. Grosso (2009, 19), il quale richiama espressamente una nota ricostruzione della materia proposta da Ferrajoli (2004, 203 ss.).



Saggi

li che, a sua volta, ha finito per approfondire ed aggravare la disgregazione sociale e la resistenza al dialogo da parte di quelle minoranze (soprattutto islamiche) portatrici di valori diversi ed ancora legati ad un indefinito rapporto tra Stato e religione. È evidente che tanto il multiculturalismo irenico quanto il colonialismo culturale (per non parlare della legislazione repressiva) finiscano per frustrare ed in ultima analisi rinnegare la dimensione costituzionale del dialogo interculturale³⁰.

Pertanto, come si diceva, preso atto dell'incapacità di un discorso limitato al solo approccio garantistico, una possibile soluzione alla problematica relazione tra società multiculturale e Stato costituzionale può passare attraverso una rilettura in chiave costituzionalmente (e "multiculturalmente") orientata dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale di cui agli art. 2 e 3, c.2 Cost. Com'è noto, il Testo costituzionale traccia una significativa distinzione tra il piano delle disuguaglianze economiche e sociali, richiedenti una positiva azione statale volta al loro superamento nell'alveo della piena realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale e di giustizia sociale, e quello della partecipazione di "tutti i lavoratori" all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. In altri termini, il mancato riferimento alle disuguaglianze politiche assegnerebbe alla dimensione politica (appunto) uno stadio qualitativamente superiore rispetto a quello dell'integrazione sociale ed economica. Per questa via, solo i cittadini, in quanto legati tra loro da un *idem sentire de re publica*, sono ammessi a godere i diritti politici e solo loro sono destinatari dei doveri di cui al Titolo IV, Parte Seconda, Costituzione (ad eccezione del dovere tributario che, ex

³⁰ Cfr. Azzariti (2017, 124).



Saggi

art. 53 Cost., è destinato a gravare su “tutti” per via dell’operatività in materia del principio della territorialità delle imposte).

Un simile modo di ragionare è, da più parti³¹, considerato ormai dato, soprattutto alla luce di una progressiva estensione in capo al non cittadino di quei doveri, invero declinati *sub specie* di meri obblighi legislativi, caratterizzanti lo *status rei civitatis* (si pensi al servizio militare, a quello civile e, non secondariamente, al dovere tributario) che oggi lo investono sovente in quanto mero *homo economicus* e capitale umano sacrificabile in vista della ricerca del profitto e del benessere materiale. Pertanto, una parte della dottrina invoca il ricorso ad un’interpretazione sistematico-evolutiva di quelle disposizioni costituzionali che, pensate per una società in cui il pluralismo sociale finiva per stemperarsi nel comune *status* di cittadino, presentano inequivocabili profili di irragionevole discriminazione (soprattutto dal punto di vista del trattamento sociopolitico dello straniero) se calati in una realtà, quale quella attuale, sempre più composita. Non a caso, non è mancato chi ha individuato «una contraddizione insita nel definire “democratica” una Repubblica che nega i diritti politici a una quota consistente e crescente degli individui che in essa vivono, spesso intenzionati a restarvi. [...] Oggi la contraddizione evidente riguarda proprio il diritto di voto ai non cittadini, anche a quelli il cui radicamento nel territorio è consolidato e innegabile. Una democrazia *jure sanguinis* o gentilizia non è, in fondo, meno discriminante di una democrazia censitaria o basata su una discriminazione di

³¹ Per una critica puntuale e motivata dell’attuale assetto della normativa in tema di misure sociali e politiche da destinare agli stranieri, *ex multis*, cfr. Ruggeri (2018, spec. 11 ss.).



Saggi

genere»³². In altre parole, i due piani, quello dell'integrazione economica e sociale e quello della solidarietà politica, non possono essere scissi con la chirurgica precisione con cui era invece possibile agire negli anni passati³³. Lo straniero, nell'ambito di una dimensione ordinamentale e sociale sempre più sconfinata³⁴, deve essere messo nella condizione di poter partecipare al progresso materiale e spirituale della comunità non soltanto nella misura in cui esso costituisca una risorsa fiscale e lavorativa per lo Stato ospitante. Se l'obiettivo, prescritto dalla Carta fondamentale, è quello di garantire, in misura ancor più approfondita, i diritti delle minoranze e dei più deboli, allora questi ultimi, onde evitare una loro recisione dal contesto sociopolitico maggioritario (proprio dei cittadini), devono poter essere ammessi a godere effettivamente dei diritti sociali (e, almeno in parte, di quelli politici), al contempo «fondamentali»³⁵ ed

³² Onida (2009, 18), il quale, inoltre così riflette: «se democrazia significa governo fondato sul consenso dei governati, è difficile escludere dall'universo dei "governati" persone che stabilmente risiedono, vivono, si sposano, fanno figli, lavorano, si istruiscono, spesso addirittura nascono nel territorio dello Stato, solo perché sono nati forniti della cittadinanza di un altro Stato, ma che in molti casi è per loro più un ricordo e un'eredità del passato che non una realtà vissuta del presente. C'è una contraddizione insita nel definire "democratica" una Repubblica che nega i diritti politici a una quota consistente e crescente degli individui che in essa vivono, spesso intenzionati a restarvi».

³³ Secondo la tradizionale impostazione Lombardi (1967).

³⁴ Sul carattere «sconfinato» assunto dalla produzione giuridica contemporanea, fondamentale resta il contributo di Ferrarese (2006).

³⁵ Come rilevato da Ruggeri (2018, 2), «i diritti sociali appartengono *pleno iure* alla categoria dei diritti fondamentali e, *proprio per ciò*, sono da considerare inviolabili, nella densa accezione che al termine è riservata dall'art. 2 della Carta. L'attributo della "inviolabilità" racchiude in sé ed esprime una duplice vocazione e tendenza, universale e con-



Saggi

economicamente condizionati³⁶. In caso contrario, il rischio cui la «modernità liquida»³⁷ va incontro è quello di partorire una serie di «espulsioni»³⁸ di soggetti che, destinatari di soli obblighi (legislativi)³⁹, finiscono per dar vita a contesti etnico-culturali chiusi e fortemente identitari

testuale allo stesso tempo. [...] La “fondamentalità”, insomma, esprime una formidabile *vis expansiva*; ed è chiaro, allora, che [...] un uso inflazionistico e dozzinale della categoria finirebbe con il ritorcersi proprio avverso i diritti stessi, con implicazioni negative a largo raggio nei riguardi dell’intero tessuto sociale ed ordinamentale». Tra i dati nomativi idonei a legittimare la riconducibilità dei diritti sociali alla categoria dei diritti fondamentali, l’Autore individua come determinanti la loro esplicita garanzia costituzionale e la circostanza che, anche in sede di riforma costituzionale del Titolo V della Carta, il novellato art. 117, comma 1, lett. m), non operi alcuna distinzione tra diritti sociali e civili, tutti bisognosi di positiva azione statale in vista della tutela dei relativi “livelli essenziali”.

³⁶ È nota, però, la precisazione, invero valida a livello meramente teorico, fatta dalla Consulta a mezzo della sentenza n. 275/2016: «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Come si diceva, quest’ultimo assunto, valido e costituzionalmente conforme, viene sovente smentito a livello pratico da politiche sociali evidentemente limitate dalla necessità di pervenire e rispettare il c.d. equilibrio di bilancio (anch’esso costituzionalmente sancito *ex art. 81 Cost.*).

³⁷ Il riferimento è, com’è ovvio, a Bauman (2011).

³⁸ Utilizza questa evocativa terminologia Sassen (2015).

³⁹ Com’è noto, nell’impostazione di Lombardi, secondo un’ipotesi ricostruttiva poi condivisa ed implementata dalla maggioranza della dottrina, i doveri costituzionalmente sanciti richiederebbero, al fine della loro incidenza sulle situazioni giuridiche soggettive dei consociati, la necessaria intermediazione legislativa *ex art. 23 Cost.* Tuttavia, come rileva Morelli (2015, 6), «l’intermediazione della legge appare però necessaria solo quando il dovere incida su diritti di libertà, e ciò in forza del disposto dell’art. 23 Cost., a norma del quale, com’è noto, nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. Negli altri casi, quando l’adempimento non richieda prestazioni personali o patrimoniali, non è dato escludere un’applicazione diretta degli stessi enunciati prescriventi doveri costituzionali (così, ad esempio, [...] per l’art. 54 Cost.)».



Saggi

che, in virtù della loro condizione di corpi estranei stanziati *intra moenia*, determinano un indebolimento della coesione sociale foriero di sinistri «scontri di civiltà»⁴⁰. È proprio grazie al sentirsi parte di una comunità (di diritti e non solo di doveri, seppur in senso non sinallagmatico) che può raggiungersi quella minima omogeneità sociale che costituisce la premessa fondamentale di una effettiva e tollerante convivenza fra gruppi (maggioritari e minoritari) presenti all'interno del medesimo contesto territoriale e giuridico. Per far ciò, nel solco del «Fördern und Fordern» tedesco⁴¹, una volta riconosciuti ai non cittadini non solo (come è ovvio) diritti fondamentali ma anche una parte di quei doveri inderogabili che, *ex parte societatis*, fungono da strumento imprescindibile in vista della realizzazione della coesione sociale⁴², sarà lo Stato ad essere chiamato a prestazioni *doverose* e solidali nei confronti dello straniero in vista della sua efficace e razionale integrazione.

3. La solidarietà economica e sociale: diritti e doveri dei non cittadini

⁴⁰ In tema di scontro di civiltà fondamentale resta il contributo, sociologico piuttosto che giuridico, di Huntington (2000).

⁴¹ Cfr. Cerrina Feroni (2017, 12).

⁴² Come fa notare Bascherini (2007, 93), è la «componente emozionale e simbolica del tema dei doveri rimanda alla molteplicità dei legami che tengono insieme una collettività, agli impegni assunti *reciprocamente* dai suoi componenti prima ed oltre che nei confronti di una autorità superiore, agli impegni assunti non *in cambio di*, ma in quanto *parte di qualcosa*».



Così ricostruito il quadro costituzionale di riferimento, si deve passare ad osservare più da vicino le diverse *species* caratterizzanti il macro-dovere di solidarietà: come anticipato, la Costituzione italiana definisce, nei limiti di cui *supra*, una significativa distinzione tra il piano socio-economico e quello politico, stante la necessità di pervenire, attraverso la positiva azione statale, ad un'integrazione necessaria per esercitare quei diritti politici che, non casualmente, sono riservati ai soli cittadini. La prospettiva ermeneutica non si modifica se si guarda al profilo dei doveri inderogabili, anch'essi (e, anzi, in misura maggiore rispetto ai diritti fondamentali) funzionalmente connessi alla «sopravvivenza di un ordinamento orientato all'affermazione ed all'implementazione delle condizioni di sviluppo della persona umana» (Morelli 2015, 2). Ragioni di razionalità e coerenza ricostruttiva impongono di iniziare la nostra analisi proprio dalle diverse forme di inclusione sociale elaborate a partire dal dovere di solidarietà.

3.1. La solidarietà in ambito familiare: la dignità della donna e la non soddisfacente tutela del ricongiungimento familiare

La vita familiare è stata, da sempre, oggetto di scarsa attenzione da parte del legislatore: è sufficiente pensare che, sino alla riforma del diritto di famiglia operata con la legge n. 151/1975, il marito veniva considerato quale "capo della famiglia" e, in quanto tale, allo stesso erano rimesse le principali decisioni circa lo svolgimento della vita familiare. Soltanto nel 1975, i principi costituzionali di cui agli artt. 29-31 Cost. (ma il riferimento potrebbe essere steso anche agli artt. 32 e 33 Cost, nonché, come è ovvio, agli artt. 2 e 3 Cost.) conobbero un'effettiva attuazione a



Saggi

livello legislativo e, ad uno con l'opera demolitoria della Corte costituzionale, veicolarono una reale ed attesa regolamentazione della vita familiare attenta ai diritti (ed ai connessi doveri) dei suoi membri, soprattutto di quelli più deboli (*in primis*, donne e minori).

Con l'avvento della multiethnica e multiculturale società contemporanea, la famiglia è tornata a costituire oggetto privilegiato di analisi per tutti coloro che si interrogano sulle possibilità e modalità di convivenza fra realtà per identità e tradizione diverse e, proprio in punto di concezione della vita familiare, antitetiche. In particolare, tralasciando la questione (benché attuale e, per certi versi, assai simile) dell'opportunità di tutelare anche un nucleo familiare composto da persone dello stesso sesso⁴³, nelle odierne società interculturali ci si interroga, soprattutto, sul ruolo della donna in contesti di appartenenza (su tutti, quello islamico) che predicano e prescrivono la sottoposizione della medesima alla figura assolutizzante del marito quale "capo della famiglia". Fermo restando che la stessa subordinazione si è registrata nell'ordinamento italiano almeno sino al 1975, le difficoltà nascono dall'impossibilità, pena l'acuirsi del senso di resistenza ad una progressiva integrazione sociale, di *imporre* la tavola dei valori occidentali a culture che in essa non si riconoscono ed al cui stadio evolutivo non sono ancora giunte (e, probabilmente, non intendono neppure

⁴³ Valide restano, seppure anteriori all'introduzione della legge c.d. Cirinnà, n. 76 del 2016, sulle diverse forme di unione civile, le considerazioni di Manetti (2010). In materia di omogenitorialità, cfr. le pregnanti riflessioni di Gusmai (2017). Per un'ampia ed articolata disamina dell'evoluzione (nonché della relativa centralità) conosciuta dall'istituzione familiare a seguito dell'avvento della società interculturale e dell'intensificazione dei flussi migratori, cfr. Donati (2007).



Saggi

farlo). Uno Stato plurale e pluralista viene così astretto da opposte tendenze libertarie e repressive, in quanto se da un lato non può rifiutare di tollerare esperienze e modelli di vita diversi dal proprio, dall'altro lato non può (allo stesso modo) tollerare che, in nome di un (astratto) multiculturalismo irenico, rispettoso delle altrui "culture", vengano perpetrate lesioni a danno dei fondamentali diritti della persona su cui lo stesso si basa e da cui è connotato. Infatti, il rischio cui va incontro un certo approccio dottrinale alla tematica del multiculturalismo è proprio quello di incorrere in una «intolleranza repressiva»⁴⁴, in cui «il massimo di tolleranza» finisce per affiancarsi a «il massimo d'indifferenza»⁴⁵. In quest'orizzonte ermeneutico, il rispetto dell'altro e della sua cultura non può legittimare pratiche disumane e contrarie ai principi supremi della Repubblica, in quanto, in relazione ad esse, la lettera e lo spirito della Co-

⁴⁴ L'efficace espressione risale a Žižek (2003, 63).

⁴⁵ Cfr. Azzariti (2013, 92-93), il quale, all'interno di una serrata critica dell'approccio tipico del c.d. multiculturalismo irenico, rileva che «l'universo sociale che si tende a definire in tal modo non è più quello del pluralismo conflittuale delle democrazie contemporanee, bensì quello pacificato della tolleranza liberale. Eppure, dietro la maschera liberale si scorge il volto dell'indifferenza sociale: lo spirito del liberalismo ideologico e dell'egoismo individualistico. In nome della tolleranza, infatti, si rischia paradossalmente di giustificare le pratiche più discutibili, si finisce per accettare le discriminazioni, le separazioni, le offese di ogni cultura, si rinuncia a qualunque pratica di cambiamento *tra* le culture e *nelle* culture. Il rispetto della diversità prevale sulla difesa di quelle conquiste politiche e sociali che sono il portato della storia, delle convinzioni più profonde dei popoli. Tutto ciò verrebbe a essere sacrificato non sull'altare di un diverso orizzonte di senso, bensì su quello del relativismo di ogni valore. Una prospettiva rischiosa, che può portare alla perdita di sé e della propria storia. Non è la tolleranza ad essere messa in discussione, ma il suo significato più profondo, i diversi sensi che essa può assumere».



Saggi

stituzione prescrivono la più assoluta intolleranza⁴⁶: ad esempio, l'infibulazione, non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento giuridico non già in quanto espressione di una tradizione diversa da quella italiana ma poiché in aperto contrasto con i più basilari, e per questo assolutamente irrinunciabili e non negoziabili, diritti della persona.

Discorso più complicato, invece, parrebbe quello avente ad oggetto il rapporto intercorrente fra la dignità della donna e l'uso del velo (soprattutto di quello integrale, il *niqab*), in quanto la scelta di indossare un determinato vestiario involge la sfera più intima della libertà personale di ogni Uomo e, in questo caso, la sua libertà di coscienza e di fede religiosa (anch'esse, è appena il caso di notare, costituzionalmente tutelati). Come dimostrato dall'esperienza francese, vietarne l'utilizzo attraverso una normalizzazione dello (schmittiano) stato d'eccezione finisce per generare un effetto distorsivo sulla propensione all'integrazione di quelle comunità islamiche che, già di per sé, presentano (nella generalità delle ipotesi) un elevato tasso di reticenza ad aprirsi – in un'ottica di reciproche concessioni – ad altre esperienze culturali (anche se le stesse sono, in un dato contesto territoriale, maggioritarie)⁴⁷. Pertanto, la via da seguire, anche da un

⁴⁶ Di *intolleranza costituzionale* avverso comportamenti contrari ai valori fondamentali della Repubblica parla Azzariti (2013, 106).

⁴⁷ Cfr. Cerrina Feroni (2017, 6-16), la quale evidenzia come sia proprio il carattere chiuso e a-dialogico delle comunità musulmane ad aver creato i maggiori problemi ai (e, in ultima analisi, il fallimento dei) modelli interculturali britannico e francese, laddove il modello tedesco, più selettivo e qualitativamente elevato nella composizione della popolazione immigrata, si presenta come razionalmente efficace (anche se, per certi aspetti, abbastanza rigido e quasi-assimilazionista). Sugli effetti distorsivi di politiche autoritarie impositive di meri *dress code*, Bonfiglio (2016, 82-83) fa notare che proprio nel momento in cui (1989), in



Saggi

punto di vista di mera opportunità politica, è quella volta a non reprimere la libertà, personale prima (ed oltre) che religiosa, di una donna che *volontariamente* decida di indossare il velo quale simbolo di appartenenza ad una comunità piuttosto che come indice di sottomissione alla figura maschile⁴⁸.

Francia, s'impediva l'ingresso nelle aule alle studentesse musulmane che rifiutavano di togliersi il velo, «secondo il Consiglio di Stato francese [...], quando si verificò questo caso soltanto 200 alunne su 300.000 musulmane scolarrizzate portavano il velo, ma dopo quella vicenda il suo uso si diffuse rapidamente». Situazione ulteriormente aggravata dalla l. n. 11/2004, che vietava di indossare, nelle scuole primarie e secondarie, simboli religiosi, e soprattutto dalla l. n. 1192/2010, che ha sancito il divieto assoluto di indossare il velo integrale che occulti totalmente, ovvero anche solo parzialmente il volto. Ancora Bonfiglio (2016, 83) fa notare che: «la legge del 2004, sebbene si rivolga alla generalità dei gruppi religiosi, è stata percepita dalla comunità musulmana come “legge anti-velo”, voluta in nome di una laicità che non unisce ma divide [...]. Questa legge [...] sembra voler rispondere al fondamentalismo islamico con il fondamentalismo della ragione».

⁴⁸ Sul ruolo della donna nelle società islamiche e sulle “suggerzioni” del dialogo interculturale, cfr. Cerrina Feroni (2017, 19), la quale, provocatoriamente, si interroga: «ebbene sul concetto di persona umana e del suo rispetto, declinato nell'ottica della effettiva libertà di autodeterminazione di ciascun individuo, potrebbe, dunque, costruirsi un dialogo con le comunità musulmane e con le altre “minoranze” in cui forti sono le discriminazioni nei confronti dei soggetti deboli? È ipotizzabile, ad esempio, che alle donne musulmane, che vivono nel nostro Paese, sia consentita piena libertà di imparare l'italiano, di muoversi, di studiare, di impegnarsi in una professione, di scegliersi un fidanzato o un marito, di vestirsi e truccarsi secondo i propri gusti, di non portare il velo (come pure di portarlo senza che ciò comporti ipso facto una stigmatizzazione)? Esiste, “effettivamente”, questa libertà di scelta? E il nostro Stato costituzionale in che modo garantisce che la libertà di scelta sia effettiva? È, infatti, nella zona grigia della consuetudine, cioè della emulazione ripetuta di comportamenti seguiti dal gruppo di appartenenza nella convinzione con ciò di uniformarsi ad un imperativo giuridico, che sta il cuore del problema. Perché ad esempio lo Stato non informa le donne musulmane (e quelle delle altre comunità nelle quali si abbia notizia di discriminazioni/prevaricazioni nei loro confron-



Saggi

Nessun dovere (o valore) costituzionale potrebbe essere invocato in senso contrario, se non quello di sicurezza pubblica⁴⁹ in situazioni di effettiva emergenza terroristica e di oggettivo rischio di “tenuta” dell’ordinamento costituzionale⁵⁰. Pertanto, lo Stato potrà essere chiamato ad esercitare il proprio potere prescrittivo ed autoritativo soltanto ove l’uso del velo, soprattutto se integrale, nasconda una più profonda ragione di soggezione della donna a volontà (impositive) familiari ed identitarie in grado di lederne la dignità e di privarla della irrinunciabile libertà di

ti), con apposite campagne di sensibilizzazione, che nel nostro Paese la decisione di portare il velo non può essere imposta da nessuno, ma deve essere una libera scelta, diversamente palesandosi il reato di violenza privata? E che nel nostro Paese nessun marito, padre, fratello, zio, cognato o cugino ha il diritto di alzare le mani su mogli, figlie, sorelle, nipoti per nessun motivo palesandosi in tal caso il reato di maltrattamenti in famiglia. Sembrerebbe ragionevole che ciò avvenisse».

⁴⁹ In senso contrario, Cerrina Feroni (2017, 27), la quale, criticando una ricostruzione ermeneutica proposta da Angiolini (2015), rileva che «leggere come fa V. Angiolini il vivere insieme come un “potere di socializzazione forzata” e, dunque, da respingere sembra sia esso stesso una forzatura dialettica. Il vivere insieme, ovviamente a volto scoperto, è infatti una questione che si potrebbe definire predialogica, nel senso che viene molto prima della interazione tra culture, è concetto che riguarda la stessa esistenza di una civiltà che voglia dirsi tale (nel senso di Norbert Elias), appartiene ai fondamenti del consorzio umano poiché la estensibilità del volto della persona inerisce ad un concetto di socialità e di relazionalità umana di natura primaria». Sul rapporto fra ordine pubblico e libertà di religione, particolarmente problematico all’interno di una società sempre più multiculturale e “meticcica”, v. Nico (2017). In relazione alla medesima vicenda legata all’utilizzo del *kirpan* da parte dei *sikh*, cfr. Gusmai (2017).

⁵⁰ Definisce la sicurezza pubblica in termini di valore costituzionale superprimario Cerrina Feroni (2008).



Saggi

decidere come vivere e cosa indossare⁵¹, così integrando la fattispecie di reato (“violenza privata”) di cui all’art. 610 c.p. In questo senso, è chiaro che la tutela della dignità della figura femminile (si pensi anche alle pratiche di concubinato e di poligamia proprie di alcune culture diffuse nel territorio nazionale a seguito dei flussi migratori), non può che portare ad affermare la vigenza in ambito familiare del dovere costituzionale, come tale involgente anche le famiglie straniere, di garantire l’eguaglianza e la pari dignità, “morale e giuridica”, tra i coniugi. Tale lettura estensiva, legata alla necessaria esplicazione del principio personalista e di quello solidarista in ogni “luogo” dell’ordinamento, impone la repressione di tutti quei comportamenti endofamiliari che, ove denunciati o – in qualsiasi modo – scoperti, si pongano ad un tempo in contrasto tanto con i diritti quanto con i doveri inderogabili costituzionalmente sanciti. Tuttavia, l’obiezione è pronta ed immediata: come reprimere comportamenti che, sovente, non si manifestano al di fuori dalle mura familiari? Come indagare la volontà soggettiva, il foro interiore di un individuo? E, qualora ciò fosse possibile, come garantire una reale ed effettiva libertà di scelta?⁵². Nel caso specifico della tutela della figura femminile, ribadito che uno Stato plurale e solidale non può spingersi sino al punto di imporre alla medesima una emancipazione (secondo il modello occidentale) che ella non

⁵¹ In riferimento alle discriminazioni subite dalla figura femminile nel mondo islamico a causa di talune prescrizioni ed interpretazioni della *shari’a*, cfr. Benigni (2018), la quale, richiamando la normativa di settore di cui al Regolamento Roma III del 2010, opera una critica del *modus racionandi* seguito dal giudice europeo, in quanto non risolutivo e non adeguatamente garantistico della figura femminile.

⁵² In senso contrario Cerrina Feroni (2017, 27).



Saggi

intende né *vuole* raggiungere⁵³, imprescindibile si rivela, ancora una volta, il dialogo interculturale, il ricorso a strumenti comunicativi in grado di garantire una piena ed effettiva tutela della dignità femminile attraverso la garanzia della possibilità di denunciare maltrattamenti (art. 572 c.p.) e violenze perpetrate all'interno delle mura domestiche (art. 610 c.p.). Il limite ultimo di questa prospettiva dialogica resta quello, costituzionalmente imposto, della *intolleranza costituzionale* nei riguardi di atti contrari, da un punto di vista esterno ed oggettivo, a quei valori costituenti la matrice minima di coesione sociale cui neppure uno Stato plurale e solidale può, per dirsi tale, rinunciare. Solo così, potrà dirsi che il pluralismo ha trovato nella Costituzione «il proprio fondamento unitario» (Azzariti 2013, 86).

Alla luce delle considerazioni appena svolte, incentrate sulla tutela dei diritti fondamentali della persona, assume una nuova luce anche la prescrizione costituzionale di quei «doveri inderogabili di solidarietà sociale» che, proprio nell'ambiente familiare, continuano a conoscere una non completa e soddisfacente attuazione. Infatti, oltre all'aperta violazione degli stessi ad opera di soggetti (non sempre e necessariamente) stranieri

⁵³ Sul punto, ancora una volta, *contra*, Cerrina Feroni (2017, 27), la quale, analizzando la discutibile giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul velo integrale, nota che «sul velo integrale non vi può essere alcun margine. Anche a voler lasciare stare le esigenze di sicurezza dell'ordinamento [...] e aldilà del fatto che, quantomeno in Italia, esiste una legge *ad hoc* (l. 152 del 1975) che fa divieto di «qualunque [...] mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luogo pubblico o aperto al pubblico» – anche se il Consiglio di Stato con una singolare ordinanza (n. 3076 del 2008) non ha ritenuto applicabile al *burqa* la legge – e a parte ancora il fatto che il travisamento del volto è circostanza aggravante di numerosi reati, a parte tutto questo, la difesa del vivere insieme a volto scoperto che fa la Corte di Strasburgo non è una mera questione di coesistenza di diverse culture, dunque non la si può analizzare a livello per così dire dialogico».



Saggi

che, in spregio del rispetto della dignità umana, persistono nel realizzare comportamenti violenti e denigranti all'interno dei relativi contesti domestici, è l'attuale svolgimento giurisprudenziale e legislativo del dovere di solidarietà in materia di ricongiungimento familiare a destare più di qualche perplessità. Come sottolineato da una parte della dottrina (Bascherini 2007, 105 ss.), dopo un'iniziale stagione di preciso ed esteso riconoscimento, i più recenti arresti legislativi e pretori evidenziano una scarsa attenzione alle esigenze familiari degli stranieri che vedono significativamente limitato il loro (fondamentale) diritto a ricongiungersi con la propria famiglia d'origine, per mezzo di una legislazione sempre più adusa a privilegiare (alle volte, immotivate) esigenze securitarie. In tal modo, si registra un progressivo indebolimento della portata prescrittiva del principio solidarista, il quale si riverbera sul sempre più profondo iato tra la legittimità e la legalità, tra la sfera della Costituzione e quella della legge. Infatti, soprattutto in materia di ricongiungimento familiare, il legislatore ha privilegiato prospettive di regolazione sociale che non trovano nella Costituzione una specifica previsione e prescrizione ma che, anzi, nella medesima incontrerebbero invalicabili limiti di attuazione. Invero, e ciò costituisce segnale poco incoraggiante, è stata la stessa Consulta che, in alcune circostanze, ha finito con il non sanzionare disposizioni legislative che difficilmente sembrano compatibili con il principio solidarista: si pensi, ad esempio, all'ordinanza n. 192 del 2006, in cui giudici della legittimità costituzionale delle leggi affermarono che "il principio per cui il marito convivente della donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio ha il diritto di ricongiungersi con la propria unità familiare, non può valere in caso di mera convivenza non sancita in atto matrimoniale, data la profonda differenza delle situazioni". Infatti, «nel caso di



Saggi

una relazione di fatto che, come tale, non può che essere affermata dagli interessati» non è dato riscontrare una «certezza dei rapporti familiari» - (Bascherini 2007, 110). Conclusione poco aderente allo spirito del dettato costituzionale in quanto fondata su una irragionevole differenziazione tra rapporto matrimoniale e convivenza stabile e duratura (distinzione, peraltro, superata dalla più recente legislazione in materia: si pensi alla legge n. 76/2016) e che non può che destare più di qualche perplessità, alla luce soprattutto della rilevata in-capacità di tutela dei diritti dei più deboli. Tutto ciò, rende ancor più evidente il carattere «mitico» di quella «letteratura giuridica bella ma falsa, in cui si racconta della dignità dei diritti, della mansuetudine dei poteri e – soprattutto – della capacità delle Corti (costituzionali e non) di realizzare la propria missione di garanzia entro un quadro di progresso lineare» (Azzariti 2013, 95).

3.2. *Lo straniero, il dovere tributario, il diritto/dovere al lavoro e di istruzione*

Una delle più significative manifestazioni del senso di appartenenza alla comunità (e della responsabilità da ciò derivante) è data dalla partecipazione alle “spese pubbliche” in ragione della capacità contributiva espressa da ciascun soggetto percettore o detentore di reddito: un dovere, quest’ultimo, che, *ex art. 53 Cost.*, investe “tutti”, cittadini e non. Orbene, proprio la portata estensiva che, attraverso la necessaria mediazione legislativa *ex art. 23 Cost.*, il dovere *de quo* manifesta verso qualsiasi soggetto contribuente, cittadino o straniero esso sia, si rivela uno dei profili maggiormente critici del processo di progressiva e solidale integrazione dello straniero nel tessuto sociopolitico italiano. Nel senso che mentre al cittadino, in cambio della sottoposizione al dovere tributario, è garantito, in



Saggi

modo quasi sinallagmatico, il godimento dei fondamentali diritti sociali e politici (questi ultimi in grado, non secondariamente, di incidere sulla scelta dei mezzi e delle modalità con cui esercitare il medesimo prelievo fiscale), ai soggetti privi dello *status civitatis* è imposta ugualmente la partecipazione alle «spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», senza contestualmente prevedere forma alcuna di partecipazione a quei diritti politici che, a partire dal manifesto rivoluzionario delle colonie americane – *no taxation without representation* – si presentano ad uno legati alla partecipazione ad una comunità di diritti e di connessi doveri.

Invero, la menzionata ipotesi ricostruttiva trova la propria *ratio* giustificatrice nel principio della territorialità delle imposte (Bascherini 2007, 119) legato ad una concezione statuale oggi in crisi, tanto che gli stessi fondamenti tradizionali dell'imposizione tributaria manifestano significative istanze evolutive (si pensi al progressivo svuotamento, ad opera di un coacervo di esenzioni e detrazioni, della portata garantistica del principio di capacità contributiva che mortifica anche l'effettiva attuazione in materia del principio di eguaglianza sostanziale e di quello – strettamente connesso – di giustizia sociale). In questo scenario, in cui si affermano tentativi di recuperare elementi di proporzionalità tipici dell'esperienza statutaria⁵⁴, persistere nell'interpretare il rapporto intercorrente fra interesse fiscale dello Stato, capacità contributiva dello stra-

⁵⁴ Come dimostra la recente introduzione, con la legge di bilancio n. 145/2018, della c.d. *Flat tax*, la quale, tuttavia, non può considerarsi una vera e propria imposta proporzionale per via dei correttivi, in senso progressivo, sulla stessa applicati in vista della salvaguardia del criterio della progressività cui, in base alla sentenza della Consulta n. 12/1960, è informato il sistema tributario italiano.



Saggi

niero e sottoposizione dello stesso alle imposte statali senza garantire al medesimo forma alcuna di partecipazione solidale⁵⁵, «lascia perplessi» (Grosso 2009, 21). In altri termini, ribadito che in tal caso, data l'assenza di reciprocità alcuna, dovrebbe parlarsi di obblighi legislativi piuttosto che di doveri costituzionali⁵⁶, allo straniero dovrebbe (anzi, deve) essere data la possibilità di partecipare, (almeno) attraverso il proprio voto consultivo, alla scelta dei mezzi e delle modalità di esercizio del prelievo fiscale, attesa la sua sottoposizione allo stesso. In caso contrario, esso faticherà a considerarsi come parte effettiva ed attiva della comunità, non sviluppando quel senso di appartenenza e responsabilità verso la stessa che non può che passare, nell'alveo di una lettura evolutiva del testo costituzionale, dal riconoscimento anche in capo allo straniero-

⁵⁵ Ma, anzi, «in un quadro generale di messa in discussione degli istituti statali e nazionali della cittadinanza sociale, si assiste peraltro ad un numero proporzionalmente crescente di stranieri immigrati che accede alla categoria dei "contribuenti", concorrendo con i cittadini a far fronte alle spese pubbliche. Da questo punto di vista occorre allora domandarsi se la Costituzione non fondi un reciproco diritto dello straniero (almeno di colui che regolarmente vive sul territorio dello Stato percependo un reddito soggetto a tassazione) a godere pienamente, al pari dei cittadini, dei benefici pubblici che dall'adempimento del suo dovere fiscale derivano. [...] Con la conseguenza, non irrilevante, ad esempio, che potrebbe essere colpita da una dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione del dovere in parola (*n.d.a.*, quello tributario), una legislazione che meccanicamente e automaticamente facesse dipendere dalla perdita dell'attività lavorativa e dunque dalla temporanea cessazione della fonte di reddito su cui è stato fino a quel momento esercitato il prelievo fiscale, l'immediata perdita del diritto al soggiorno» (in tal senso Apostoli 2016, 28, la quale richiama la ricostruzione in materia proposta da Grosso 2009, 22-23).

⁵⁶ In tal senso, ancora, Grosso (2009, 21).



Saggi

contribuente, degli effettivi diritti sociali (strumentalmente collegati all'imposizione fiscale e, solo teoricamente, riconosciuti allo straniero)⁵⁷.

Passando ora ad analizzare un ulteriore dovere costituzionale, quello al lavoro, deve innanzitutto evidenziarsi che esso rivela una pregnante tensione funzionalistica, declinandosi a livello costituzionale come un diritto-dovere preordinato a realizzare il progresso materiale e spirituale della società. Già l'art. 1 Cost., come è noto, qualifica la Repubblica come «democratica» e «fondata sul lavoro», intessendo un legame tra attività lavorativa e dimensione politica che, come *infra* si vedrà, caratterizza in profondità l'impianto costituzionale. D'altronde, scartata per ragioni di opportunità politica (in quanto potenzialmente escludente) la definizione dello Stato italiano quale «Repubblica di lavoratori»⁵⁸, il riferimento al diritto al lavoro, quale imprescindibile strumento di acquisizione di

⁵⁷ Significativamente, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 51/1992, in tema di segreto bancario, ha affermato che «l'evasione fiscale [...] rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei "doveri inderogabili di solidarietà", sui quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale».

⁵⁸ Rileva Mortati (1975, 11 ss.) che «il rigetto della formula "Repubblica di lavoratori" aveva obbedito all'intento di escludere un'interpretazione suscettibile di attribuire ai prestatori d'opera subordinata una posizione di classe escludente ogni altra, così da realizzare uno Stato uniclasse, ma non già di disconoscere la speciale posizione rivestita da costoro, per il fatto che il grandioso moto storico di emancipazione, di cui sono stati promotori e protagonisti, e che reca in germe una nuova concezione dei rapporti sociali, è ancora in fase di svolgimento, sicché, permanendo tuttora il loro stato di parziale assoggettamento di fronte ad altre classi, viene reso necessario l'impiego di appositi, speciali mezzi di tutela, indirizzati a correggerlo».



Saggi

dignità e identità individuale (e collettiva) nonché di emancipazione sociale, ridonda in altre disposizioni costituzionali: da un lato, nell'art. 3, comma 2 Cost, laddove è proprio il lavoro (non solo quello esercitato in forma subordinata) il mezzo attraverso il quale i cittadini acquistano «pari dignità sociale»; dall'altro, nell'art. 4, comma 2 Cost., in cui si introduce un significativo riferimento al concetto di dovere, statuendo che «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Peraltro, richiami al "lavoro" sono presenti in altre disposizioni costituzionali, dall'art. 36, comma 1 Cost., per taluno vero e proprio *punto archidemico* della Carta costituzionale atteso il suo riferimento al valore super-costituzionale della dignità⁵⁹, all'art. 38, comma 1 Cost. Nello scenario costituzionale, quindi, il lavoro si pone quale «fattore di emancipazione sociale» (Morelli 2015, 20).

Definito l'orizzonte di senso in cui è inserita la disciplina riguardante il lavoro, resta da interrogarsi circa la possibilità di estenderne il relativo carattere doveroso anche a coloro che non abbiano ancora ottenuto la cittadinanza italiana ma concorrano, attraverso la propria attività lavorativa, al "progresso materiale e spirituale della società", atteso il riferimento letterale contenuto in Costituzione ai soli "cittadini". Orbene, limitando la prospettiva d'indagine ai *doveri costituzionali*, una parte della dottrina si è espressa in senso contrario ad un'estensione concettuale della previsione *de qua* anche ai non cittadini: riprendendo una nota ipotesi ricostruttiva, il lavoro, inteso come «attiva partecipazione alla costruzione

⁵⁹ In tal senso Ruggeri e Spadaro (1991).



Saggi

dell'Italia»⁶⁰, rivela, anche nella sua dimensione deontica, un'ineliminabile (perché genetico) carattere politico che contribuisce a renderlo, da un punto di vista partecipativo, «azione politica [e] manifestazione pratica della cittadinanza» (Cavino 2018, 7). In altri termini, il diritto-dovere al lavoro presenterebbe una duplice dimensione: etica, volta alla formazione ed esplicazione della personalità di ogni uomo-lavoratore ed all'acquisizione, da parte dello stesso, di un'effettiva identità e dignità individuale (piano dei diritti); politica, in quanto, superata la prospettiva meramente atomistico-individuale, il lavoro si rivela imprescindibile strumento di evoluzione e trasformazione sociale, nel senso della progressiva emancipazione della classe dei lavoratori⁶¹. Orbene, in un contesto di reciproci rimandi tra diritto-dovere al lavoro e partecipazione politica del cittadino, «se per lavoro politico intendiamo la fusione tra l'orizzonte etico del lavoratore e l'orizzonte di valore espresso dal progetto costituzionale, la limitazione ai soli cittadini del diritto al lavoro e del dovere di lavorare compiuta all'art. 4 della Costituzione deve essere intesa in senso stretto»⁶². Limitando la nostra analisi ai soli lavoratori extracomunitari, quelli comunitari trovandosi in una posizione significativamente diversa e, per certi aspetti, privilegiata⁶³, se, da un

⁶⁰ Esposito (1954, 12), citato da Cavino (2018, 6).

⁶¹ Cfr. Cavino (2018, 8 ss.).

⁶² In tal senso, ancora, Cavino (2018, 30).

⁶³ La cittadinanza europea si fonda sul riconoscimento della cittadinanza nazionale, a cui si viene adesivamente ad aggiungere, e, in quanto tale, comporta evidenti vantaggi al lavoratore straniero ma comunitario. Infatti, in forza della previsione di cui all'art. 45 TFUE, il lavoratore comunitario è libero di circolare all'interno del territorio europeo



Saggi

punto di vista strettamente costituzionale, in capo al lavoratore extra-comunitario non può considerarsi sussistente alcun dovere di lavorare, sul piano legislativo (meno intriso di rimandi e considerazioni etiche rispetto a quello costituzionale), la situazione del lavoratore straniero subisce un'incongrua torsione. Infatti, egli è costretto a lavorare per non perdere il titolo di soggiorno nel territorio italiano e, in quanto non cittadino, resta escluso dalla dimensione politica insita nello svolgimento dell'attività lavorativa e, per questa via, non ha neppure la facoltà di svolgere, "secondo le proprie possibilità e le proprie scelte, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". In altre parole, è costretto a lavorare, accettando qualsiasi tipo di occupazione. Non ha possibilità di scelta, questa essendo prerogativa dei soli cittadini. Per lui, non può parlarsi di "disoccupazione involontaria" alcuna, pena l'espulsione dal sistema economico, sociale e politico italiano. Situazione ancor più grave è quella in cui versa lo straniero che, privo di idoneo titolo di soggiorno (c.d. irregolare), giunge sul territorio della Repubblica in cerca di lavoro: per lui, soltanto il c.d. nucleo duro dei diritti fondamentali potrà costituire oggetto di tutela da parte dello

(par. 1) senza subire alcuna forma di discriminazione (par. 2). Ciò comporta la possibilità, per lo stesso, di dimorare in uno degli Stati membri per ivi svolgere un'attività lavorativa, in conformità alle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari che disciplinano il relativo soggiorno, subordinato (anche nella sua estensione temporale) al conseguimento di un impiego (par. 3). Il par. 4 stabilisce, ancora, che le norme relative all'applicazione del principio della libera circolazione dei lavoratori non si applicano agli impieghi nella P.A. Ciò ha dato vita alla nota diatriba giudiziaria legata alla nomina a cittadini stranieri a direttori di importanti Musei italiani, sfociata nella sentenza n. 3666 del 24 luglio 2017 della Sesta Sezione del Consiglio di Stato.



Saggi

Stato («ad es., per ciò che concerne la salute, sono assicurate necessariamente le cure urgenti e necessarie»⁶⁴). Se questa conclusione è, per certi versi e nei limiti della ragionevolezza delle relative disposizioni legislative o amministrative, imposta dalla tutela dei valori costituzionali di sicurezza e sanità pubblica rispetto a tutti quei lavoratori che giungono nel territorio italiano sforniti di valido permesso soggiorno⁶⁵, essa risulta essere ostativa nei confronti dei lavoratori extracomunitari che, in regola con i titoli di soggiorno, dovrebbero, anzi devono essere posti «a tal fine in condizioni di parità con i cittadini italiani», godendo essi «di tutti i di-

⁶⁴ Così Ruggeri (2011, 7), il quale pone in essere un'attenta critica ad alcune soluzioni elaborate in materia dalla Consulta: in particolare, l'Autore rileva che «ancora da ultimo, la Consulta ha avuto modo di precisare che il godimento dei diritti fondamentali, specificamente laddove sia in gioco la dignità della persona umana, non può essere negato agli stranieri, neppure se irregolari o clandestini (sent. n. 61 del 2011). Rimane tuttavia un nervo scoperto, ad oggi bisognoso di essere fatto oggetto di attenta osservazione, che è dato dalla distinzione che la Consulta ritiene consentita (e, forse, persino doverosa) tra gli stessi stranieri (e ovviamente rispetto ai cittadini), a seconda che essi siano "regolari": nell'un caso, infatti, è ad essi riconosciuto il pieno godimento dei diritti fondamentali; nell'altro, di contro, questi ultimi sono salvaguardati solo nel loro "nucleo duro"».

⁶⁵ Affermano i giudici della Consulta (sentenza n. 62 del 1994): «la diversa posizione dello straniero, caratterizzata dall'assoggettamento, in via di principio, a discipline legislative e amministrative, che possono comportare, in casi predeterminati, anche l'espulsione dallo Stato, ha una ragione nel rilievo [...] secondo il quale la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione. E tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli (v. sentt. nn. 144 del 1970 e 104 del 1969).



Saggi

ritti riconosciuti ai lavoratori italiani» (Corte cost., sentenza n. 454/1998). Pertanto, fermo restando che la previsione costituzionale del “diritto al lavoro” si declina come orizzonte di scopo piuttosto che come concreta fattispecie normativa giudiziariamente azionabile⁶⁶, urge assegnare carattere di concretezza a tutte quelle misure sociali che, stando alla stretta interpretazione letterale del Testo costituzionale, devono essere garantite a tutti, lavoratore extra-comunitario incluso: si pensi, soltanto per fare alcuni esempi, agli incentivi per gli imprenditori che assumano stranieri anche (se non soprattutto) qualificati (in modo da invertire il c.d. *brain drain*), all’incentivazione della nascita e dello sviluppo di attività di orientamento al lavoro per stranieri da parte degli enti formativi, alle diverse forme di assicurazione sociale.

Nell’alveo della progressiva integrazione dello straniero assume un ruolo fondamentale il diritto/dovere di istruzione, attraverso il quale poter gradualmente intraprendere un proficuo – anche se “conflittuale” – dialogo tra culture diverse e rendere edotto il non cittadino (in senso evidentemente non impositivo) dei valori fondativi della Repubblica. Un dovere, quello di istruzione, che avrà una portata ancor più solidale ed educativa

⁶⁶ Illuminanti le riflessioni di Cavino (2018, 17): «Non possono quindi essere condivise quelle ricostruzioni che, recentemente, hanno tentato di affermare una “necessità costituzionale” del reddito di cittadinanza facendola discendere da un presunto inadempimento della Repubblica [il riferimento è a Tripodina (2013)]. Non è compito della Repubblica creare lavoro, ma promuovere le condizioni che consentano uno sviluppo economico e sociale capace di rendere effettivo il diritto al lavoro per tutti. L’orizzonte nel quale deve collocarsi la sua azione è dunque la piena occupazione. Si faccia però molta attenzione: essa, teoricamente inaccettabile e concretamente irrealizzabile in una economia di mercato, rappresenta, appunto, un orizzonte».



Saggi

se riferito ai minori, in quanto (tralasciando la possibilità di introdurre in via legislativa il c.d. *ius culturae*) solo attraverso il medesimo si potrà sperare di realizzare un'inclusione efficace e foriera di coesione sociale. Per questa via, dando attuazione ad un disegno costituzionale che prescrive una progressiva emancipazione sociale delle fasce più deboli della popolazione soprattutto attraverso gli strumenti dell'istruzione e del lavoro, il lavoratore straniero, posto nella possibilità di conseguire «pari dignità sociale» rispetto al cittadino, potrà essere gradualmente inserito nella comunità, senza essere immediatamente espulso alla prima (spesso, involontaria) difficoltà lavorativa⁶⁷. Occorre, cioè, in vista di un'effettiva attuazione non già di singole disposizioni ma dell'intero sistema costituzionale, garantire delle prestazioni solidali al lavoratore extracomunitario "regolare", limitando quella discrezionalità legislativa ed amministrativa che, esercitata in senso sovente repressivo, si è tradotta in un vero e proprio ricatto al lavoro⁶⁸. Per questa via, anche la recente introduzione, a mezzo del d.l.

⁶⁷ Come significativamente rilevato da Bonfiglio (2016, 92), «è in primo luogo la concessione della partecipazione con il principio costituzionale del lavoro che occorre valorizzare. Essa va interpretata come una "porta" d'ingresso attraverso la quale passare per riconoscere a tutti i lavoratori, anche ai residenti stranieri, il diritto di partecipazione inteso come diritto alla *cittadinanza sociale*». Del resto Zagrebelsky (2013, 20-21), citato da Bonfiglio (2016, 91, n. 78), osserva che «il lavoro spetta a tutti i cittadini e, rovesciando i termini dell'implicazione (dal cittadino al lavoro, dal lavoro al cittadino), con riguardo a chi oggi viene dall'estero per lavorare da noi, si potrebbe aggiungere che –a certe condizioni di stabilità e lealtà – a tutti i lavoratori deve spettare la cittadinanza».

⁶⁸ Cfr. Grosso (2009, 21-22).



Saggi

n. 4/2019, del reddito di cittadinanza⁶⁹, limitato, secondo ormai noti slogan elettorali tradottisi in misure legislative, ai soli cittadini ed agli stranieri che siano cittadini di un Paese membro dell'UE, ovvero vantino un permesso di soggiorno UE "per soggiornanti di lungo periodo" o comunque risultino residenti in Italia da almeno 10 anni (di cui gli ultimi due in modo continuativo), contribuisce a riproporre aprioristiche e – nella realtà multiculturale odierna, ancor più – immotivate discriminazioni tra *noi* e *loro* a livello (di solidarietà) sociale. Pare, dunque, essere giunto il momento di estendere, nel senso di cui *supra*, anche al lavoratore-non cittadino il diritto-dovere di lavoro, onde superare il-logiche ricattatorie frutto di meri obblighi legislativi (privi di quell'eccedenza assiologica tipica dei doveri) e dare piena attuazione al progetto di emancipazione ed integrazione sociale costituzionalmente sancito.

⁶⁹ In dottrina Tripodina (2013) ha rilevato che «il lavoro – il lavoro dignitoso – è insostituibile nella vita di un uomo: fonte non solo di sussistenza, ma anche di elevazione intellettuale e morale, di dignità, identità, socialità [...]. Tuttavia, quando non si può lavorare perché il lavoro non c'è, non si può – pur di non cadere nella trappola della resa al fallimento delle politiche occupazionali –, far gravare per intero il fardello di quel fallimento sulle spalle dei cittadini che, senza loro colpa, sono rimasti fuori dall'occupazione (o da un'occupazione stabile) relegandoli nel "ghetto dei superflui"». Tuttavia, obietta Cavino (2018, 17, n. 43) che «Tripodina omette di considerare che l'art. 35, comma 4, della Costituzione riconosce la libertà di emigrazione e assicura la tutela del lavoro italiano all'estero [...]. Il cittadino che non trova lavoro in Italia è libero di emigrare. Se si trascura il valore di questa libertà si colloca il ragionamento sul diritto al lavoro fuori di ogni orizzonte concreto, storico e attuale».



4. Le diverse forme di solidarietà politica ed il loro (esclusivo?) legame con la cittadinanza

Stando alla lettera della Costituzione, rispetto al piano economico e sociale la solidarietà politica presenta un indissolubile legame con il possesso della cittadinanza. In questa prospettiva, è soltanto ai *cives* che spetta l'esercizio di una serie di prerogative e di doveri intimamente connessi all'essere parte di una comunità: dal diritto di voto al "sacro" dovere di difendere la Patria, dal dovere di osservare la Costituzione e le leggi al dovere di fedeltà alla Repubblica⁷⁰, che tutti li assomma e definisce. Una simile ricostruzione, evidentemente legata all'equazione «una nazione - un popolo - uno Stato - un ordinamento» (D'Andrea 2009, 9), è recepita dalla Carta del '48, la quale, all'art. 3, comma 2, nel momento in cui afferma la necessità di intraprendere una positiva azione statale volta al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali (si noti: non politiche), implicitamente ribadisce la distinzione tra l'ambito di operatività della solidarietà sociale ed economica e quello proprio della solidarietà politica. E tale precisazione non è affatto casuale ma, anzi, riflette quella consolidata impostazione secondo cui mentre i diritti sociali e civili presentano una congenita propulsione universalistica (la cui regolamentazione, soprattutto a seguito della Riforma del Titolo V Cost., viene ripartita tra livello statale e regionale/locale⁷¹), i diritti politici si

⁷⁰ Sul carattere «paradossale» ed «autoreferenziale» del dovere di fedeltà alla Repubblica, v. Morelli (2007, 141-145).

⁷¹ Un'approfondita analisi del profilo regionale e locale di regolamentazione dei diritti sociali è operata da Palermo (2018, 250 ss.) e da Romeo (2018, 18 ss.).



Saggi

caratterizzano per una naturale tensione particolaristica, limitata ai soli cittadini in quanto accomunati da un *idem sentire de re publica* che garantisce la sussistenza di un'effettiva e consolidata integrazione senza la quale il relativo esercizio sarebbe svuotato di contenuti e di significato⁷².

Questa ricostruzione sistematica (e letterale) del testo costituzionale pare difficilmente accettabile, nella sua dimensione monolitica, se calata in un contesto sociale, economico e politico come quello attuale, profondamente diverso da quello tipico degli anni della Costituente. Tuttavia, essa non può ritenersi del tutto superata in quanto, pur se con i dovuti distinguo, la lettera e lo spirito della Carta del '48 impediscono di procedere ad una estensione generalizzata anche ai non cittadini del catalogo dei diritti politici poiché ciò «implicherebbe o la parallela adesione alla tavola di valori/principi di riferimento della comunità da parte dei medesimi soggetti beneficiari dell'estensione o si tradurrebbe, di fatto, in una sorta di *suicidio istituzionale* dell'ordinamento, che, così facendo, non farebbe altro che affidare le proprie sorti anche a chi non si riconosca nei suoi paradigmi basilari» (Morelli 2018, 534). E questa impossibilità di estendere l'ambito di operatività della solidarietà politica anche nei confronti degli stranieri risulta intimamente connessa all'alto compito, richiesto (in termini di dovere) ai soli cittadini, di essere fedeli alla Repubblica, inteso come «imperativo, gravante su ogni cittadino, di contribuire alla salvaguardia della continuità dell'ordinamento costituzionale

⁷² Cfr. Morelli (2018, 533-534). Evidenzia la capacità integrativa dei diritti sociali, in quanto estensibili anche allo straniero, Zonca (2012, 4 ss.).



Saggi

nell'identità dei suoi principi supremi»⁷³. Un dovere, quest'ultimo, che – almeno nella sua dimensione teorica – investe coloro e *solo* coloro che abbiano sviluppato un senso di appartenenza tale da possedere quell'*idem sentire de re publica* che soltanto nel cittadino può essere presunto⁷⁴. Tuttavia, non è mancato chi ha evidenziato che il concetto di cittadino nasce, con le rivoluzioni liberali di fine Settecento, *in funzione* del principio di uguaglianza (formale e poi sostanziale), tanto che la progressiva emancipazione della classe borghese passò attraverso l'estensione del diritto di elettorato attivo e passivo. Per questa via, la previsione (e la diffusione) di discipline normative tendenti a sottolineare la differenza tra *noi* e *loro* è «in ogni caso una spia del fatto che lo status di cittadino, nato agli albori del costituzionalismo moderno [...] in funzione uguagliatrice rispetto agli antichi trattamenti differenziati, finisce oggi, spesso, per costituire il fattore di una delle più significative disuguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso, su questo terreno, della civiltà» (Onida 2009, 4). Infatti, nella prospettiva di cui *supra*, la

⁷³ Morelli (2015, 12). L'Autore, inoltre, propone un'articolata ed esaustiva ricognizione delle diverse ricostruzioni dottrinali che, nel corso del tempo e da diversi Autori, sono state proposte per individuare il contenuto giuridico dell'evocativo riferimento costituzionale alla fedeltà (cfr. Ivi, 9-18).

⁷⁴ Fa notare Morelli (2018, 546), che dal dovere di fedeltà alla Repubblica che, *ex art.* 54 Cost. grava sui soli cittadini, «può anche trarsi una sorta di *presupposizione*, esprimibile nei seguenti termini: *si dà per scontato che i cittadini siano fedeli alla Repubblica*. Se così è, se cioè la cittadinanza corrisponde allo *status* di massima integrazione politica che lo Stato riconosca, i diritti politici dei cittadini non possono essere così estesi indiscriminatamente poiché in gioco è la stessa continuità dell'ordinamento nell'identità dei suoi principi ispiratori».



Saggi

cittadinanza, seppure evolutasi «da sinonimo di appartenenza statale [...] a *status* definito da diritti e doveri»⁷⁵, risulta tuttora inserita in un circuito democratico in cui all'esercizio dei diritti politici ed alla fedeltà alla Repubblica è legata da un rapporto circolare ed indissolubile, tale per cui l'inclusione dello straniero deve essere perseguita, anche in senso meramente cronologico, sul piano inclusivo ed ecumenico dei diritti sociali e civili, quali strumenti imprescindibili di realizzazione di quell'effettiva integrazione prodromica all'acquisto della cittadinanza ed alla correlativa partecipazione alla vita politica dello Stato.

Orbene, se queste sono le coordinate costituzionali fondamentali, desta più di qualche perplessità quella giurisprudenza (costituzionale) che ha legittimato l'estensione del più "politico" tra i doveri costituzionali, il "sacro" dovere di difendere la Patria, anche in capo agli apolidi, attraverso un evocativo – ma invero poco concreto – concetto di «comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa»⁷⁶. Se i diritti ed i doveri politici sono propri del solo cittadino, come può il più "sacro" di essi, quello di difendere la Patria, essere imposto anche agli apolidi che, per definizione, sono (peraltro, per libera scelta) "senza Patria"? Tale pronuncia si pone,

⁷⁵ In tal senso, ancora, Morelli (2018, 543).

⁷⁶ Così, Corte cost., sentenza n. 172/1999, che, sul punto (cons. in dir., punto 2.3), aggiunge: «Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione, là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza».



Saggi

così, quale più tangibile manifestazione del reale problema che, in materia, ha sollevato la trasformazione in senso multiculturale della società: ossia la frattura che, secondo quanto si avrà modo di specificare a breve, verrebbe a delinearci tra doveri politici, estesi anche al non cittadino, e diritti politici, esclusivi dei soli *cives*⁷⁷. Come ha fatto notare un'attenta dottrina, «questo ripensamento della cittadinanza [n.d.a. la rilettura del concetto di Patria e di servizio militare operata dalla Consulta], peraltro, potrebbe favorire un'inclusione di questi soggetti esente dai già richiamati rischi d'integrazione "passivizzante" che potrebbero venire da un'attribuzione di doveri politici sganciati dal riconoscimento dei diritti politici, mettendo al contempo a valore le tensioni all'apertura e all'inclusione che improntano le previsioni costituzionali in materia di cittadinanza, promuovendo condizioni di convivenza adeguate all'esperienza e che favoriscano la crescita collettiva, la comprensione e la solidarietà tra le persone conviventi su uno stesso territorio»⁷⁸. La progressiva estensione agli stranieri di quelle prestazioni doverose che la lettera della Costituzione riserva ai soli cittadini ha incontrato un terreno di proficua applicazione in materia di servizio militare in cui, registratasi una progressiva separazione tra i concetti di Patria e di difesa anche a seguito dell'introduzione del servizio civile dapprima in via sostitutiva e poi alternativa rispetto a quello militare, la "difesa" ha assunto una funzionalizzazione civica tale da spingere taluno a scorgere nella

⁷⁷ Propone un'ampia analisi, in chiave comparatistica, della possibilità di garantire agli stranieri forme di partecipazione politica Fiumicelli (2013 e 2014).

⁷⁸ La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana, cit., 158.



Saggi

stessa un alto compito di «pedagogia politica»⁷⁹. Non è un caso che, in passato, la prestazione del servizio militare costituiva uno dei modi di acquisto della cittadinanza italiana (poi venuto meno con la cessazione del relativo carattere obbligatorio a partire dal 1° maggio 2005), proprio perché la difesa della Patria, “sacro” dovere del cittadino, costituisce presunzione *iuris et de iure* dell’avvenuta integrazione sociale e politica. Oggi, invece, la riconosciuta possibilità di estendere, in via legislativa, il servizio militare agli stranieri⁸⁰ e la previsione della volontaria partecipazione, da parte di questi ultimi (purché c.d. regolari), al servizio civile⁸¹, realizza un legame di evidente matrice solidaristica, funzionale ad una più approfondita integrazione sociale foriera, a sua volta, di prestazioni solidali progressivamente crescenti. Tutto ciò evidenzia come «gli attuali rapporti tra difesa armata e difesa non armata abbiano ampliato

⁷⁹ In tal senso Bascherini (2016, 137) rileva che «la riscrittura costituzionale del canone risorgimentale della “nazione in armi” se per un verso configura la difesa della patria come dovere da adempiersi in tempo di guerra, per altro verso testimonia dell’importante ruolo che i costituenti attribuivano al servizio militare in tempo di pace sul terreno dell’integrazione civica e sociale delle giovani generazioni».

⁸⁰ Osserva la Corte costituzionale, sent. n. 53/1967, che «l’esistenza, per i cittadini, di un dovere così caratterizzato costituzionalmente (*n.d.a.* il “sacro” dovere di difesa della Patria), non comporta però, per sé sola, l’esclusione della possibilità che una legge ordinaria imponga anche a soggetti non cittadini, o addirittura stranieri, in particolari condizioni [...], la prestazione del servizio militare».

⁸¹ In tal senso, Corte cost. sent. n. 119/2015, la quale rileva significativamente che «l’ammissione al servizio civile consente oggi di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene». Su tale pronuncia, anche al fine di una dettagliata ricostruzione dell’*iter* processuale della vicenda *de qua*, cfr. Rauti (2015).



Saggi

gli ambiti di esplicazione della difesa dalla tradizionale sfera della solidarietà politica a quella economica e sociale, traducendosi in un “dovere di collaborazione civica”: un dovere forse meno sacro e più laico, e un’idea di patria prossima al c.d. patriottismo costituzionale, quale partecipazione alle vicende e alle esigenze della comunità di cui si è consociati, e di tutela e promozione dei valori costituzionali fondanti quella comunità. Un’idea di difesa della patria che, pur volontaria, non smarrisce una componente doverosa, risultando oggi maggiormente connessa al più ampio novero dei doveri di solidarietà di cui all’art. 2 Cost. e al “lavorista” dovere di concorso al progresso sociale dell’art. 4 co. 2 Cost.» (Bascherini 2016, 140-141).

Ciò nonostante, le menzionate innovazioni giurisprudenziali e legislative, benché abbiano segnato una significativa svolta in tema di possibilità esplicative della personalità dello straniero, non sono in grado di attribuire al medesimo la facoltà di determinare, attraverso il proprio voto, l’indirizzo politico nazionale. In tal senso, la disposizione di cui all’art. 48 Cost., nel suo sistematico legame con le norme di cui agli artt. 1, 54 e 139 Cost., non può ritenersi oggetto di ripensamento o necessaria revisione alcuna. Orbene, proprio nell’intento di aggirare la menzionata previsione (ostativa) costituzionale onde superare la persistente esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti politici in ragione della spettanza della sovranità al solo popolo italiano, è stato evidenziato che quest’ultima, benché nata «territoriale» (Berti 2007, 1072), avrebbe oggi perduto gran parte del proprio significato escludente e nazionale, pervenendo ad uno stadio evolutivo che taluno non ha esitato a definire in



Saggi

termini di «sovranità condivisa»⁸². Di certo v'è che la società multiculturale presenta un'innequivocabile tensione centrifuga rispetto alla tradizionale categoria dello *status rei civitatis*: sono noti i tentativi di affiancare ad una cittadinanza-appartenenza una cittadinanza-partecipazione o «post-nazionale»⁸³, attraverso la quale superare le barriere statali nel segno

⁸² In tal senso Ruggeri (2011, 18). Sul concetto di sovranità condivisa, Ruggeri (2016). In riferimento alle più moderne declinazioni del tradizionale concetto di sovranità, oltre a quello di sovranità condivisa, Pisaneschi (2016) parla di «sovranità pluralista», in virtù della influenza progressivamente crescente del *soft law* sul diritto costituzionale nazionale; sino ad arrivare a coloro che, come Mangiameli (2016), sostengono la necessità di sostituire ogni riferimento alla sovranità degli Stati membri con quello ad un «diritto costituzionale federale», ovvero, come Luciani (2016) e De Vergottini (2014), invitano a considerare tutt'ora opportuno, anzi doveroso ragionare in termini di sovranità nazionale. Una ricostruzione intrisa di riferimenti (non solo giuridici ma anche) filosofici e politici è quella proposta da Gusmai (2017), in cui l'Autore, attraverso un'articolata analisi del contesto socio-nazionale post moderno, ritiene «pleonastico e fuorviante il mantenimento di tale irreale concetto [n.d.a. quello di sovranità degli Stati] nell'armamentario della pubblicistica, avendo forse molto più senso per la scienza giuridica – questa l'idea di fondo – spostare l'attenzione sul solo concetto di «potere» e sulla «microfisica» delle sue relazioni».

⁸³ Affronta il tema (invero delicato ed alquanto scivoloso) della possibilità di configurare una cittadinanza post-nazionale, Rossi (2008), il quale si sofferma anche sul concetto di «cittadinanza modulare». Riflette Ruggeri (2018, 15): «in realtà, le cose stanno (o dovrebbero stare...) ben diversamente; e la stessa idea tradizionale di cittadinanza, concepita quale *appartenenza*, dovrebbe andare soggetta ad un complessivo ripensamento, quale per vero è sollecitato dalla più avvertita dottrina, ad uno spostamento di piano e al rifacimento della sua stessa struttura, convertendosi in *cittadinanza-partecipazione*, in obbedienza a quel canone metodico o principio ispiratore che vuole tendenzialmente riconosciuti i diritti fondamentali a tutti (nel caso dei diritti politici, a tutti coloro che intrattengono un certo rapporto col territorio, avendone fatto il luogo elettivo della loro stabile residenza). Il vero è che [...] dobbiamo finalmente prendere consapevolezza del fatto che i diritti fondamentali si pongono quali «agenti dissolutori di *status*», qui di quello di cit-



Saggi

della progressiva perdita di effettività della sovranità nazionale. In un simile scenario, in cui «è innegabile che solo l'effettiva presenza dei soggetti titolari dei diritti (o dei loro rappresentanti) all'interno delle istituzioni può consentire il pieno riconoscimento a questi ultimi dei diritti medesimi» (Morelli 2018, 547), si è persino cercato di sganciare, anche a mezzo di inusuali ma interessanti riferimenti costituzionali⁸⁴, l'esercizio del diritto di voto dal possesso della cittadinanza, proponendo di riservare il primo anche allo straniero regolarmente residente nel territorio nazionale. Non è poi mancato chi ha proposto, secondo una soluzione criticata dagli stessi sostenitori dell'estensione del diritto di voto agli stranieri, di garantire loro l'esercizio dei diritti politici solo in ambito lo-

tadino o, meglio, inducono alla sua rigenerazione coerente col legame col territorio, spianando perciò la via all'affermazione di una "cittadinanza di residenza". Dove, infatti, v'è condivisione di esperienze di vita, dovute al loro radicamento sul territorio, lì si giustifica il riconoscimento dei diritti politici». Cfr. Ruggeri (2015). Approdo ermeneutico, quest'ultimo, che non può essere condiviso, attese le ragioni addotte *infra* nel testo. Per una riaffermazione del legame inscindibile, stante anche la formulazione letterale dell'art. 48 Cost., tra cultura nazionale e cittadinanza, Rusconi (1993, spec. 127 ss.).

⁸⁴ Ruggeri (2011, 19) osserva – secondo una prospettiva affascinante ma ardita – che: «ebbene, in una delle sue forme maggiormente espressive (forse, anzi, proprio quella più espressiva di tutte), quale si realizza a mezzo delle formazioni sociali in cui si rispecchia e concreta il carattere "plurale" della comunità organizzata, la democrazia si apre a *tutti*, non ai soli cittadini: sindacati, confessioni religiose, movimenti culturali e sociali concorrono coi partiti – secondo la più raffinata lettura dell'art. 49 – alla determinazione della "politica nazionale", senza peraltro tacere che i partiti stessi annoverano tra le loro fila anche non cittadini, non andando per ciò incontro a reazioni o sanzioni di sorta. Non è, dunque, esatto affermare che gli stranieri restano estranei ai circuiti di decisione politica, ovverosia che non esercitano e fanno valere diritti politici. Semmai, può dirsi che non ne hanno *alcuni*, e specificamente l'elettorato attivo e passivo».



Saggi

cale, in quanto non incidenti su quell'indirizzo politico nazionale che la Costituzione riserva ai soli cittadini⁸⁵. Tuttavia, tanto per l'esclusivo riferimento al fine (non determinazione dell'indirizzo politico nazionale)⁸⁶ e non già al rapporto, quanto allo scopo di non svuotare di significato la previsione costituzionale in materia di competenza statale circa la "condizione giuridica dello straniero", questa ipotesi ricostruttiva non può essere condivisa. Ciò nondimeno, anche la diretta estensione al non cittadino del diritto di voto non può trovare cittadinanza (sic!) nel nostro ordinamento giuridico, per il solo fatto che – tralasciando la questione connessa alla crisi della rappresentanza/rappresentatività politica – essa comporterebbe un aggiramento di tutte quelle disposizioni costituzionali che, in maniera chiara ed esplicita, riservano al solo cittadino il godimento dei diritti politici in quanto direttamente incidenti (in un'ottica performativa) sulla determinazione dell'indirizzo politico nazionale, espressione a sua volta della sovranità statale⁸⁷. Se la lettera della Costituzione è chiara nel riservare l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo ai soli cittadini, tuttavia ciò non significa che la menzionata realtà normativa debba precludere eventuali (invero, nella realtà multicultu-

⁸⁵ Come è noto, è questa la tesi proposta da Luciani (1999).

⁸⁶ Cfr. Ruggeri (2011, 20).

⁸⁷ Sarà soltanto attraverso una revisione legislativa che si potrà realmente addivenire al superamento di quel termine di 10 anni attualmente previsto per l'acquisto della cittadinanza. Un periodo evidentemente eccessivo e sproporzionato ("irragionevole") se riferito ad una società moderna sempre più "liquida" e che, in ultima analisi, rischia di rivelarsi discriminatorio (sol che si pensi alla differente normativa regolante la condizione degli stranieri extracomunitari rispetto a quella degli stranieri comunitari) ed ostativo ad una reale e riuscita integrazione politica, economica e sociale.



Saggi

rale odierna, inevitabili) discussioni circa un ripensamento critico del significato del concetto stesso di cittadinanza. In altre parole, occorre probabilmente ripensare, e diversamente modulare, il significato del senso di appartenenza che da sempre ha connotato lo *status civitatis* in favore di una sua diversa declinazione quale legame di partecipazione tra un soggetto e la relativa comunità, di nascita o di elezione. Per questa via, onde evitare indebite torsioni del dettato costituzionale, l'unica soluzione ragionevolmente (e costituzionalmente) legittima è quella di modificare – attraverso una legge ordinaria materialmente costituzionale – il termine di 10 anni attualmente stabilito al fine di consentire l'acquisto della cittadinanza per lo straniero regolarmente residente sul territorio della Repubblica (magari riportandolo a 5 anni, come statuito *ante* riforma dalla legge n. 555 del 1912)⁸⁸.

⁸⁸ Cfr. Onida (2009, 3), il quale, criticando l'attuale atteggiamento politico nei confronti del concetto di cittadinanza, osserva che: «da questo punto di vista si deve dire che il legislatore degli emendamenti alla Carta recati dalle leggi costituzionali n. 1 del 2000 e n. 1 del 2001, relativi al voto degli italiani all'estero, è stato un legislatore strabico o con gli occhi rivolti all'indietro: preoccupato di facilitare l'esercizio del diritto di voto e di dare una rappresentanza parlamentare (peraltro separata) agli italiani residenti all'estero, e così enfatizzando il significato della cittadinanza italiana staccata dall'effettivo insediamento sociale nel paese, non ha invece per nulla posto mente, in relazione all'esercizio dei diritti alla partecipazione e alla rappresentanza, alla crescente quota di stranieri residenti spesso da molto tempo e in modo stabile nel territorio italiano. E anzi il legislatore (ordinario) del 1992, sostituendo la vetusta legge sulla cittadinanza del 1912, ha ritenuto di favorire al massimo l'acquisto della cittadinanza da parte di chi avesse anche un lontano ed esile legame di sangue con cittadini italiani, nonché la possibilità di conservare la cittadinanza italiana anche in caso di acquisto di un'altra, e per contro di rendere più difficile l'acquisto per naturalizzazione da parte degli stranieri residenti, portando da cinque a dieci anni il periodo di residenza richiesto e perfino



Saggi

Come si vede, è nella discrasia tra le diverse declinazioni del dovere di solidarietà nonché tra diritti e doveri sociopolitici che può rinvenirsi la causa principale della mancata integrazione dello straniero, soprattutto se extracomunitario, ed una non soddisfacente tutela dei relativi diritti fondamentali. Peraltro, in ragione del carattere di mero *status* di secondo grado proprio della cittadinanza europea⁸⁹, neppure la prospettiva sovranazionale si è rivelata in tal senso risolutiva: anzi, il fallimento delle politiche migratorie dell'UE⁹⁰, ad uno con i rigurgiti populistici e na-

l'acquisto per elezione da parte dei nati in Italia da genitori stranieri, richiedendo a tale scopo il soggiorno legale e ininterrotto dell'inconsapevole nuovo nato per tutto il tempo decorrente fra la nascita e la maggiore età».

⁸⁹ In riferimento alla cittadinanza europea, nota Bonfiglio (2016, 100-101), che «oggi è il momento di abbandonare la *governance* europea di stampo burocratico e risolvere l'annosa questione relativa alla natura giuridica dell'Unione. Per sopravvivere l'Unione europea dovrà configurarsi come Stato federale multiculturale, di cui i soggetti costituenti non potranno che essere i cittadini europei. Detto altrimenti e in modo sintetico: non è la *governance* delle differenze, ma la nascita di un vero e proprio Stato federale multiculturale che può valorizzare il pluralismo culturale e istituzionale e il concetto stesso di cittadinanza europea come cittadinanza interculturale».

⁹⁰ Dimostrato, e confermato, dalla recente presa di coscienza di introdurre misure di condivisione degli oneri, tra tutti gli Stati membri, c.d. *burden sharing*, in sostituzione della mera erogazione di aiuti finanziari a favore di Stati poco propensi ad accogliere ed includere. Peraltro, proprio la difficoltà di addivenire ad un sistema di ricollocazione obbligatoria tra gli Stati, acuita dalle xenofobe prese di posizione dei Paesi del Gruppo di Visegrád, evidenzia la persistente incapacità dell'UE di elaborare soluzioni tangibili a livello sociale e politico. Sulla necessità, nonché sulle relative difficoltà (anche) economiche, di garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei migranti, cfr. Algostino (2016) e, all'interno di un articolato ed ampio discorso involgente i fondamenti e la tenuta stessa dei sistemi democratici a fronte del fenomeno migratorio, Cherchi (2016). Importanti sono anche le conclusioni cui giunge Corso (2012).



Saggi

zionalisti che stanno infiammando l'intero territorio nazionale ed europeo, si frappongono quali invalicabili ostacoli all'attuazione del disegno costituzionale, orientato, come *supra* evidenziato, nel senso della progressiva emancipazione sociale delle classi più deboli e svantaggiate nei limiti dell'intolleranza costituzionale. In questa prospettiva, uno dei profili maggiormente critici (e criticabili) della recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale (anche costituzionale) riposa proprio nella progressiva estensione allo straniero dei doveri inderogabili tipicamente connessi allo *status* di cittadino senza che, in un'ottica di reciproca solidarietà, allo stesso possa essere riconosciuto alcun diritto politico. È la frattura tra doveri e diritti politici di cui è destinatario il non cittadino a destare le più allarmanti perplessità sull'attuale modello italiano di inclusione sociale: sol che si pensi alla sottoposizione dello straniero al dovere tributario, si evince la necessità di introdurre delle forme di partecipazione politica del non cittadino alla definizione dei mezzi e delle modalità di prelievo fiscale⁹¹. Una partecipazione, quest'ultima, che, per via della lettera e dello spirito della Costituzione, avrà carattere consultivo (peraltro, solo a livello locale attesa la impossibilità per lo straniero di richiedere i referendum di cui agli artt. 75 e 138 Cost., né di rivolgere petizioni alle camere, *ex art.* 50 Cost., nonché di accedere alle cariche elettive ed agli

⁹¹ Cfr. Ruggeri (2011, 21), il quale, sulla scia del principio che sta a base del costituzionalismo moderno *no taxation without representation?*, nota che è a dir poco singolare che si addossi sul non cittadino il dovere di concorrere alle spese senza tuttavia riconoscergli il diritto alla rappresentanza politica.



uffici pubblici, *ex art. 51 Cost.*)⁹² e non politico/amministrativo, restando tali forme elettorali prerogativa dei soli *cives*.

5. L'identità costituzionale italiana all'interno di una società multi-culturale

L'evoluzione della società in senso interculturale impone di riscoprire quelle previsioni costituzionali che, seppure originariamente pensate in vista della regolamentazione della vita di una comunità di soli *cives*, conservano tutta la loro validità anche in seno ad una realtà multi-etnica e multiculturale. In questo scenario, il dovere di fedeltà alla Repubblica, al suo modello costituzionale ed ai suoi valori, prescrive un'effettiva attuazione del carattere pluralista e solidarista da cui essa è connotata: tuttavia, tutto ciò non può spingersi sino al punto di sconfessare – in nome di un astratto multiculturalismo irenico – l'alto compito di preservare l'unità e la coesione sociale. Un dovere, quest'ultimo, che prescrive di guardare alla Costituzione non già come neutrale tavola di valori ma come selettivo strumento di giudizio di pratiche ad essa contrarie⁹³, in

⁹² La stessa Corte costituzionale ha più volte censurato l'estensione, approvata dai relativi statuti, del diritto di voto agli stranieri alle elezioni comunali e regionali: *ex multis*, sono noti i casi di intervento demolitorio del Consiglio di Stato prima e della Consulta poi circa la possibilità, estesa agli stranieri, di votare per l'elezione dei sindaci (celebre è il caso del comune di Genova) e dei presidenti della giunta regionale (si pensi ai tentativi in tal senso operati dalle Regioni Toscana ed Emilia Romagna). Per il secondo profilo, Corte cost., sentt. nn. 372/2004 e 379/2004. Sul tema *de quo*, cfr. Giupponi (2014).

⁹³ Cfr. Azzariti (2017, 122).



Saggi

quanto la «costituzione meticcia impara dagli altri [...] ma insegna a ciascuno» (Azzariti 2013, 125). Pertanto, stante anche la non semplice giustiziabilità dei doveri costituzionali⁹⁴, l'inclusione dello straniero, la garanzia dei suoi diritti fondamentali e la ricerca di un'integrazione efficace e reciprocamente solidale non potranno che passare attraverso una positiva, estesa ed effettiva attuazione degli strumenti sociali di rimozione delle disuguaglianze sociali, appunto. Se è vero che «è la *complessità* la cifra qualificante delle democrazie pluraliste contemporanee» (Morelli 2007, 143), si deve riscoprire l'intima connessione tra il piano socio-economico e quello politico del dovere di solidarietà⁹⁵ onde addivenire ad un ripensamento, in senso effettivamente inclusivo, del concetto di cittadinanza e delle misure sociali prima che politiche da destinare all'integrazione dello straniero: non diafani e sfuggenti riferimenti a di-

⁹⁴ Come fa notare Gemma (2007, 372), «nell'ipotesi di mancata, seppur possibile attuazione legislativa delle norme costituzionali sui doveri, gli strumenti di cui può disporre il giudice costituzionale per censurare tale inosservanza della Costituzione sono di scarsa efficacia. Infatti, la violazione delle norme costituzionali sui doveri può avvenire, tendenzialmente, per omissione legislativa. Orbene, sappiamo che la Corte costituzionale può censurare le omissioni, e lo fa da tempo, con le sentenze additivo-ordinarie oppure di principio – ma che tali decisioni sono, di norma, dotate di efficacia quando esse, censurando l'omissione, sono in grado di rendere operante una nuova disciplina di una materia, o di fattispecie specifiche. Però, l'operatività di una nuova regolamentazione è abbastanza agevole quando si tratta di estendere diritti e benefici politici a soggetti prima esclusi, mentre risulta più difficile, allorché si intenda estendere delle situazioni giuridiche passive, dei doveri, a soggetti in precedenza esenti».

⁹⁵ Insiste sulla opportunità, anzi *doverosità* di procedere ad una interpretazione sinottica e contestuale delle diverse declinazioni, sociale, politica ed economica, del concetto di solidarietà, Bascherini (2016). Nello stesso orizzonte teorico, D'Andrea (2009, 19-20).



Saggi

ritti sociali spettanti a “tutti”, spesso declinatisi nell’universalità della sola partecipazione alle spese pubbliche ex art. 53 Cost., ma misure tipiche di uno Stato sociale che include e non espelle, sostiene e non dimentica⁹⁶. In questo senso, di costante tensione tra pluralismo e salvaguardia dell’unità della Repubblica, la recente produzione legislativa non è affatto incoraggiante, in quanto, senza soffermarsi su alcuni evidenti profili di dubbia costituzionalità presenti nella legge c.d. sicurezza, la Consulta è sempre più spesso chiamata a censurare novità normative escludenti e discriminatorie frutto di politiche nazionaliste se non xenofobe. Solo attraverso un corretto ed effettivo ricorso a misure di inclusione sociale

⁹⁶ Allarmanti sono alcune recenti introduzioni legislative, poi censurate dalla Consulta: dalla modifica, ad opera della legge n. 388/2000, dell’art. 41 del T.U. sull’immigrazione, che aveva introdotto una significativa discriminazione a danno degli stranieri in possesso di un mero permesso di soggiorno per motivi di lavoro o familiari, escludendoli dalla possibilità di percepire l’assegno sociale e le provvidenze economiche (per eliminare la quale sono state necessarie ben sette pronunce della Consulta, sentt. nn. 306/2008, 11/2009, 187/2010, 329/2011, 40/2013, 22/2015 e 230/2015; sul punto, Corsi (2018, 9); alla legge della regione Liguria n. 13/2017 che aveva previsto, ai fini dell’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il necessario possesso del requisito della regolare residenza nel territorio nazionale da almeno dieci anni (dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l’art. 117, comma 1 Cost., in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva CE, da Corte cost., n. 106/2018, commentata da Tega (2018) ed alla legge della regione Veneto, la n. 6/2017, che assicurava la precedenza, ai fini dell’ammissione all’asilo nido, ai figli di genitori residenti in Veneto (anche in modo non continuativo) da almeno 15 anni ovvero che avessero ivi prestato la propria attività lavorativa (ininterrottamente) da almeno 15 anni (dichiarata costituzionalmente illegittima con sent. n. 107/2018). Sul punto, cfr. Morelli (2018, 545-546). Per un’ampia ed approfondita disamina della portata inclusiva dei diritti sociali, della loro attuazione a livello statale, regionale e locale e dell’attività demolitoria cui è stata sovente costretta a far ricorso la Consulta, cfr. Biondi Dal Monte (2008, 557 ss. e 2012).



Saggi

(implementate e finanziate anche dall'UE⁹⁷) potrà pervenirsi ad un'integrazione dello straniero pacifica e reciprocamente rispettosa in grado di legittimare l'introduzione di misure maggiormente partecipative anche a livello politico, attraverso la previsione, a favore degli stranieri, del diritto di voto consultivo in ambito locale⁹⁸ e del ripensamento delle attuali modalità – e soprattutto del vigente termine – per l'ottenimento della cittadinanza.

⁹⁷ Del resto Apostoli (2016, 13), ha rilevato che «al di là della connotazione universale che contraddistingue le posizioni giuridiche soggettive, può essere messa in rilievo anche una prospettiva più dinamica e aperta, che è quella della “doverosità costituzionale verso l'esterno”. Se, infatti, i doveri costituzionali sono prevalentemente oggetto di riflessioni giuridiche che ricadono sull'organizzazione dei poteri di un apparato statale, e dunque riferiti ai soli appartenenti all'ordinamento, è necessario ricordare che la Costituzione italiana, così come quella di altri Paesi europei, prevede anche forme di doverosità verso popoli e Paesi stranieri». Conclusione che, a maggior ragione, vale per l'UE.

⁹⁸ Tale approccio non è condivisibile: orbene, a prescindere dall'(in-)opportunità di frazionare l'esercizio del diritto di voto tra livello centrale e regionale/locale (il che potrebbe avere evidenti ripercussioni sulla garanzia dell'unità nazionale, dell'uniformità della relativa linea politica e della sua omogeneità tra centro e periferia), resta il dato insuperabile secondo il quale l'art. 48 della Costituzione assegna l'esercizio del diritto di voto ai soli cittadini, disposizione che, di per sé, esclude qualsiasi estensione legislativa locale, regionale e nazionale del diritto *de quo* a chi non sia in possesso della cittadinanza italiana e che, in quanto tale, impone una lettura restrittiva, non potendosi ritenere superata o superabile a fronte dell'evoluzione in senso interculturale della società. In tal senso, si ribadisce che l'unica via per allargare l'esercizio di voto agli stranieri è quella di riconsiderare il concetto di cittadinanza e di intervenire, ove se ne avvertisse il bisogno “politico”, sulla legge regolante l'acquisto della stessa. Per il riconoscimento a favore degli stranieri del diritto di voto in ambito regionale e locale, cfr. Fiumicelli (2014, 19 ss.) e, nell'alveo di una netta distinzione tra voto politico e voto amministrativo, Luciani (1999).



Bibliografia

Algotino, A. (2016), *I diritti fondamentali alla prova: migranti e beni vitali*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa *Cos'è un diritto fondamentale?*, Cassino, 10-11 giugno 2016, in www.gruppodipisa.it.

Algotino, A. (2018), *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2.

Amirante, D. (2011), *The Indian multicultural State: a model for Asia or more?*, in D. Amirante, V. Pepe (cur.), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino: Giappichelli, pp. 31-45.

Amirante, D. (2014), *Lo Stato multiculturale. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione indiana*, Bologna: Bononia University Press.

Angiolini, V. (2015), *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Rivista Aic*, 4.

Apostoli, A. (2016), *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1.

Azzariti, G. (2013), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari: Laterza.

Azzariti, G. (2017), *Multiculturalismo e Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 1.

Bascherini, G. (2007), *I doveri costituzionali degli immigrati*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (cur.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino: Giappichelli, pp. 86-139.



Saggi

Bascherini, G. (2016), *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 1.

Bauman, Z. (2011), *Modernità liquida*, Roma-Bari: Laterza.

Benigni, R. (2018), *La discriminazione della moglie per shari'a Vs valori fondanti dell'UE. Una pronuncia mancata* (Nota a CdUE Causa C-372/16, *Soha Sahyouni contro Raja Mamisch*, Sentenza Della Corte – Prima Sezione, 20 Dicembre 2017), in *Federalismi.it*, 1, 25 giugno.

Berti, G. (2007), *Sovranità* (voce), in *Enciclopedia del diritto. Annali*, I, p. 1067 ss.

Bertolino, C. (2019), *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, in *Federalismi.it*, 3.

Biondi Dal Monte, F. (2008), *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le istituzioni del federalismo (Stranieri e diritti)*, 2008, p. 557 ss.

Biondi Dal Monte, F. (2012), *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in www.gruppodipisa.it, 3.

Bonfiglio, S. (2016), *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino: Giappichelli.

Carbone, C. (1968), *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano: Giuffrè.

Castorina, E., C. Nicolosi (2015), *"Sovranità dei valori" e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull'evoluzione della giurisprudenza statunitense*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19 novembre.

Cavino, M. (2018), *Il diritto-dovere al lavoro*, Intervento al seminario del Gruppo di Pisa *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Università degli Studi "Suor Orsola Benincasa" di Napoli, 18 ottobre 2018, in www.gruppodipisa.it, 19 novembre.



Saggi

Cerrina Feroni, G. (2008), *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 1, pp. 31-44.

Cerrina Feroni, G. (2017), *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista Aic*, 1.

Cerrina Feroni, G., T. Groppi (cur.) (2018), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Cherchi, R. (2016), *I diritti dello straniero e la democrazia*, in www.gruppodipisa.it, 2, 10 giugno.

Corsi, C. (2018), *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista Aic*, 1.

Corso, G. (2012), *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it, 26 ottobre, ora in AA.VV., *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano: Giuffrè, 2013, pp. 1-26.

Croce, M. (2019), *Dall'omessa depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina alla riforma della legittima difesa: le nuove sfide per la Costituzione tra populismo, nazionale e strumentalizzazione dell'ordinamento penale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 gennaio.

Curreri, S. (2018), *Prime considerazioni sui profili di incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in Federalismi.it, 21 novembre.

D'Andrea, L. (2009), *Diritto costituzionale e processi interculturali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 aprile.

De Vergottini, G. (2014), *La persistente sovranità*, in *Consulta Online*, 3 marzo.



Saggi

Donati, P. (2007). *Famiglia, migrazioni e società interculturale: quali regole di convivenza civile?*, in www.astridonline.it, 26 maggio.

Esposito, C. (1954), *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova: Cedam.

Ferrajoli, L. (2004), *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari: Laterza.

Ferrarese, M.R. (2006), *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari: Laterza.

Fiumicelli, D. (2013), *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 18, 11 settembre.

Fiumicelli, D. (2014), *L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla "partecipazione politica"? Spunti di carattere comparato e brevi considerazioni sulle proposte più recenti e sulle pratiche locali*, in *Gruppo di Pisa*, 1, 1° febbraio.

Gemma, G. (2007), *Doveri costituzionali e giurisprudenza della Corte*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (cur.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino: Giappichelli, pp. 365-385.

Giupponi, T.F. (2014), *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 novembre.

Groppi, T. (2018), *Multiculturalismo 4.0*, in *Aic – Osservatorio costituzionale*, 1.

Grosso, E. (2009), *I doveri costituzionali*, Relazione al Convegno annuale 2009 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, in *Rivista Aic – Archivio*, ora in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009 - Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli: Jovene, 2010, p. 229 ss.



Saggi

Gusmai, A. (2017), *Madre e padre (in)certi: brevi riflessioni sulla “omogenitorialità” a partire da alcune recenti decisioni della giurisprudenza comune in tema di trascrivibilità dell’atto di nascita*, in *Federalismi.it*, 23, 29 novembre.

Gusmai, A. (2017), «Giustificato motivo» e (in)giustificate motivazioni sul porto del kirpan. A margine di Cass. pen., Sez. I, sent. n. 24084/2017, in *Dirittifondamentali.it*, 1.

Gusmai, A. (2017), *La metamorfosi della sovranità negli stati costituzionali europei*, in *Dirittifondamentali.it*, 2.

Häberle, P. (2000), *Stato costituzionale. I) Principi generali*, in *Enc. giur.*, Roma: Istituto dell’Enciclopedia italiana.

Häberle, P. (2001), *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma: Carocci.

Huntington, S.P. (2000). *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano: Garzanti.

Kymlicka, W. (1999), *La cittadinanza multiculturale*, Bologna: Il Mulino.

Lombardi, G.M. (1967), *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano: Giuffrè.

Luciani (1999), *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati. Atti del Convegno della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*, Roma 21 giugno 1999, Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, pp. 30-35, leggibile su www.cestim.it.

Luciani, M. (2016), *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista Aic*, 2.

Manetti, M. (2010), *Famiglia e Costituzione: le nuove sfide del pluralismo delle morali*, in *Rivista Aic*, 4, 2 luglio.



Saggi

Mangiameli, S. (2016), *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Diritto e Società*, 1, pp. 11-58.

Modugno, F. (2005), *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 3.

Morelli, A. (2007), *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (cur.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino: Giappichelli, p. 146 ss.

Morelli, A. (2015), *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile.

Morelli, A. (2018), *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta Online*, 3, pp. 533-547.

Mortati, C. (1975), *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma: Zanichelli – Il Foro Italiano, 1975, p. 1 ss.

Nico, A.M. (2017), *Ordine pubblico e libertà di religione in una società multiculturale (Osservazione a margine di una recente sentenza della Cassazione sul kirpan)*, in *Aic – Osservatorio costituzionale*, 2.

Onida, V. (2009), *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, Relazione al Convegno annuale 2009 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, in *Rivista Aic – Archivio*, ora in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009 - Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli: Jovene, 2010, p. 3 ss.

Palermo, P. (2018), *Welfare e immigrazione. Disuguaglianza, discriminazione e libera circolazione. "Declinazioni" locali alla luce del diritto europeo e della giurisprudenza delle Corti*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1.



Saggi

Pinelli, C. (2012), *Società multiculturale e Stato costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 1, 15 gennaio.

Pisaneschi, A. (2016), *Costituzione e diritto internazionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, pp. 791-811.

Pizzorno, S. (2018), *Considerazioni, anche di costituzionalità, su alcune delle principali novità introdotte nel decreto legge n. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza) in tema di diritto d'asilo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19 ottobre.

Rauti, A. (2015), *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in *Rivista Aic*, 4.

Rodotà, S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari: Laterza.

Romeo, G. (2018), *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista Aic*, 1.

Rossi, S. (2008), *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 aprile.

Ruggeri, A. (2011), *Note introduttive ad uno studio sui diritti e doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista Aic*, 2.

Ruggeri, A. (2015), *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta Online*, 1, p. 145 ss.

Ruggeri, A. (2016), *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero sia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, 11.

Ruggeri, A. (2018), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Rivista Aic*, 2.

Ruggeri, A., A. Spadaro (1991), *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Politica del diritto*, 3, pp. 343-377.



Saggi

Ruotolo, M. (2018), *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”)*. Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all’esame in sede referente del disegno di legge n. 840 (d.l. 113/2018-sicurezza pubblica), Roma, 16 ottobre 2018, in *Aic – Osservatorio costituzionale*, 3.

Rusconi, G.E. (1993), *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna: Il Mulino,

Sassen, S. (2015), *Espulsioni. Brutalità e complessità nell’economia globale*, Bologna: Il Mulino.

Spadaro, A. (1998), *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 343 ss.

Tega, D. (2018), *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, 2.

Teotonico, V. (2014), *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista Aic*, 3.

Teubner, G. (2012), *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Milano: Bruno Mondadori.

Tondi Della Mura, V. (2010), *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista Aic* (archivio), 2 luglio, www.archivio.rivistaaic.it.

Tripodina, C. (2013), *Il diritto ad un’esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino: Giappichelli.

Zagrebelsky, G. (1992), *Il diritto mite*, Torino: Einaudi.

Zagrebelsky, G. (2013), *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’art. 1*, Torino: Einaudi.

Žižek, S. (2003), *Difesa dell’intolleranza*, Troina: Città Aperta Edizioni.



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

anno IX, n. 1, 2019

data di pubblicazione: 20 novembre 2019

Saggi

Zonca, E.V. (2012), *Multiculturalismo e protezione sociale dei “non cittadini”*. Uno studio comparativo della giurisprudenza costituzionale italiana e francese, in *www.gruppodipisa.it*, 3, 3 settembre.



Abstract

Inviolable rights, fundamental duties and constitutional identity. The regulatory effectiveness of the duty of solidarity in the multicultural society

The paper deals with the constitutional solidarity duties which haven't received much consideration and only recently have regained the attention of doctrine. Moving by this premises, the aim is to combine constitutional provisions and possible interpretation imposed by new social dynamics, such as the growing immigration that increase political, economic and social differences, using arguments that allow to put individual rights in a position of equality than the constitutional solidarity duties. Perhaps only in this way will be the legal system – not only national ones – be able to regulate in an equality perspective the current cosmopolitan reality.

Keywords: constitutional duties; solidarity; migration policies; equality; multicultural society.



La protezione dei richiedenti asilo e l'applicazione del diritto a un rimedio effettivo e del diritto all'audizione

di Rosita Forastiero *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le fonti internazionali del diritto ad un rimedio effettivo. – 3. La tutela giurisdizionale effettiva e la normativa europea. – 3.1. Il diritto dello straniero all'audizione alla luce della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *Moussa Sacko*. – 4. Il diritto all'audizione del richiedente asilo nell'ordinamento italiano. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il diritto ad un rimedio effettivo è riconosciuto nel diritto internazionale, europeo e nazionale come diritto fondamentale che, in quanto tale, deve essere garantito a tutti gli individui. In quanto diritto fondamentale

* Ricercatrice presso l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Roma. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



Saggi

dell'essere umano, tutelato a più livelli, anche gli stranieri sono titolari del diritto ad un rimedio effettivo e ad essi si applica tanto la normativa generale che le norme internazionali ed europee a tutela dei rifugiati. Il quadro giuridico internazionale, europeo e interno attraverso cui le organizzazioni internazionali e gli Stati hanno inteso realizzare un sistema di garanzie processuali volto ad assicurare il diritto ad un rimedio effettivo degli stranieri richiama l'attenzione sulla complessità della materia.

Nel tempo, le norme internazionali hanno conosciuto un'importante evoluzione aiutata anche dall'azione esercitata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) che ha contribuito in modo significativo all'affermazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva quale norma internazionale dei diritti umani. Nelle fonti internazionali, il diritto ad un rimedio effettivo è declinato, tra gli altri, nel diritto ad essere ascoltato, nel diritto ad avere un'udienza equa e pubblica dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge, nel diritto alla difesa e, in alcuni casi, nel diritto al gratuito patrocinio e nel diritto ad un equo risarcimento.

Allo sviluppo della normativa internazionale, ha fatto seguito l'adozione di taluni strumenti di diritto dell'Unione europea, che rappresentano una tappa significativa per quanto riguarda il livello di tutela raggiunto in materia di effettività dei diritti e, in particolare, tutela giurisdizionale effettiva dei richiedenti asilo e rifugiati. Premessa indispensabile è che nella materia considerata, il diritto ad un rimedio effettivo, costituisce il perno centrale attorno al quale il legislatore europeo ha inteso costruire il sistema comune di garanzie procedurali per il riconoscimento e



Saggi

la revoca della protezione internazionale. Punto significativo di questo percorso è stata la Carta dei diritti fondamentali (CFRUE)¹, divenuta vincolante a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. A sua volta, l'adozione della direttiva 2013/32/UE, cosiddetta 'direttiva procedure', ha stabilito norme specifiche volte a istituire una procedura comune di asilo in tutta l'Unione. Tale regime rappresenta, peraltro, solo una tappa all'interno di un quadro ancora in evoluzione. Al riguardo, la Commissione europea ha avviato, nel 2016, un processo di riforma non ancora concluso.

La complessità del quadro normativo riaffiora nella prassi giurisprudenziale europea e nazionale. L'interpretazione del diritto ad un rimedio effettivo e, più in particolare del diritto all'audizione, elaborata dalla giurisprudenza europea ha contribuito a modificare le regole processuali nazionali e a ridisegnare i poteri-doveri dei giudici nella materia della protezione internazionale dei richiedenti asilo. Inoltre, seguendo la scia tracciata dalla CGUE a partire dal caso *Sacko Moussa c. Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano*, i giudici nazionali hanno interpretato il diritto all'audizione del richiedente asilo come un diritto non assoluto che può, pertanto, conoscere delle restrizioni.

¹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale dell'UE*, C 202, 7 giugno 2016, pp. 389-405. La Carta dei diritti fondamentali, anche nota come Carta di Nizza, è stata proclamata solennemente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea il 7 dicembre 2000 a Nizza e, successivamente, è stata riproclamata in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'articolo 6 del TUE stabilisce che la Carta ha «lo stesso valore giuridico dei Trattati» ed è, pertanto, fonte di diritto primario del diritto dell'UE. Al pari dei Trattati, la Carta ha, quindi, valore vincolante. In proposito, cfr., *inter alia*, Villani (2016).



Saggi

Per l'Italia è stata la legge 13 aprile 2017, n. 46 a portare a compimento la riforma delle regole del procedimento giurisdizionale². Tale riforma ha abolito il grado di appello nei procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale e ha introdotto il rito camerale nell'ambito del quale l'udienza e l'audizione personale dello straniero può essere disposta dal giudice solo in via residuale, quando ricorrano determinate circostanze.

Questa interpretazione del diritto ad essere ascoltato dello straniero ha fatto tornare di attualità il dibattito tra quanti ritengono che tale diritto non possa mai essere derogato o limitato in quanto la tutela giurisdizionale costituisce un presupposto necessario per consentire la piena realizzazione dei diritti umani fondamentali, e quanti, invece, ritengono possibili delle restrizioni. Ciò, in particolare, quando nel procedimento per il riconoscimento del diritto alla protezione internazionale, il giudice decide casi manifestatamente infondati o non ammissibili e quando la sua decisione può essere basata sulle memorie scritte nonché sui verbali della procedura amministrativa.

La nostra attenzione sarà quindi rivolta a tale quadro quale è evoluto negli ultimi anni. Vediamo pertanto di fare alcune riflessioni sulla portata e sui limiti del diritto ad un rimedio effettivo e del diritto all'audizione.

² Legge 13 aprile 2017, n. 46, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 90 del 18 aprile 2017.



2. Le fonti internazionali del diritto ad un rimedio effettivo

Le fonti internazionali del diritto ad un rimedio effettivo mostrano l'esistenza di alcuni elementi comuni che la tutela di tale diritto comporta. Il riferimento è, in particolare, al diritto ad essere ascoltato e ad avere un'udienza equa e pubblica dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge, al diritto alla difesa e, in alcuni casi, al gratuito patrocinio, e al diritto ad un equo risarcimento.

Troviamo una codificazione della tutela giurisdizionale effettiva già nei primi strumenti internazionali sui diritti umani³. In particolare, il primo passo coincide con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, il cui articolo 8 sancisce il diritto di ogni individuo ad avere «un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge»⁴.

Dello stesso tenore sono l'articolo 6 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1966⁵ e l'articolo 2, paragrafo 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966⁶, i quali sanciscono l'impegno degli Stati parti a garantire il diritto ad un ricorso effettivo a qualsiasi persona, i cui diritti o libertà fon-

³ Al riguardo, cfr. anche Shelton (2015).

⁴ UN, GA, A/RES/3/217 A, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 dicembre 1948.

⁵ *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, aperta alla firma il 7 marzo 1966, UNTS, vol. 660, p. 195, entrata in vigore il 4 gennaio 1969.

⁶ *International Covenant on Civil and Political Rights*, aperta alla firma il 16 dicembre 1966, UNTS, vol. 999, p. 171, entrata in vigore il 23 marzo 1976.



Saggi

damentali siano stati violati. Il Patto non si limita a prescrivere agli Stati l'obbligo di garantire il diritto ad un ricorso effettivo, ma definisce in modo più esplicito contenuti e finalità di tale diritto facendo riferimento, negli articoli 9 e 14, al diritto ad un'equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge, al diritto alla difesa e, eventualmente, al gratuito patrocinio e al diritto ad un indennizzo.

Come gli altri trattati sui diritti umani, anche la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 riconosce alle vittime di tortura il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e il diritto ad una riparazione e ad un risarcimento equo ed adeguato che comprenda i mezzi necessari ad una riabilitazione la più completa possibile⁷.

Nell'ambito delle fonti di diritto internazionale, notevole importanza riveste anche la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006, la quale costituisce il più recente sistema convenzionale sui diritti umani adottato dall'ONU con l'intento di rafforzare la tutela dei diritti dei disabili grazie anche all'istituzione del Comitato sui diritti delle persone con disabilità⁸. Nello specifico, l'articolo 13 della Convenzione, riprendendo quanto affermato negli strumenti giuridici prima menziona-

⁷ *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, aperta alla firma il 10 dicembre 1984, UNTS, vol. 1465, p. 85, entrata in vigore il 26 giugno 1987.

⁸ *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, aperta alla firma il 13 dicembre 2006, UNTS, vol. 2515, p. 3, entrata in vigore il 3 maggio 2008. Sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, cfr. Marchisio, Cera, Della Fina (2010) e Della Fina, Cera, Palmisano (2017).



Saggi

ti, sancisce il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, ponendo in capo agli Stati l'obbligo di garantire l'accesso effettivo alla giustizia per le persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri e sottolineando la necessità di predisporre tutti gli accomodamenti procedurali indispensabili per consentire ai disabili di esercitare tale diritto⁹. Occorre osservare come il concetto di accesso alla giustizia a cui fa riferimento la Convenzione sui disabili sia più ampio rispetto a quello di rimedio effettivo e giusto processo che ne costituiscono, tuttavia, i cardini. È per tale ragione che l'impostazione dell'articolo 13 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità può considerarsi un'evoluzione sul piano del diritto positivo, destinata a consolidare il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani.

Disposizioni della stessa portata si ritrovano anche nelle fonti internazionali regionali e, più in particolare, nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU)¹⁰, nella quale vengono riconosciuti il diritto ad un equo processo (articolo 6) e il diritto a un ricorso effettivo (articolo 13)¹¹. Tali norme, per certi versi riproducono e, per altri, introducono elementi nuovi nel sistema di garanzie della persona in rapporto all'esercizio della giurisdizione sancite a livello universale nei principali

⁹ Sull'articolo 13 della CRPD, cfr. Flynn (2017).

¹⁰ *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, aperta alla firma il 4 novembre 1950, UNTS vol. 213, p. 221, entrata in vigore il 3 settembre 1953.

¹¹ Sull'articolo 6 della CEDU, si rinvia a Chiavario (2001); Soyer e de Salvia (1999). Sull'articolo 13 della CEDU si rinvia a Pertici e Romboli (2001); Drzemczewski e Giakoumopoulos (1999).



trattati sui diritti umani. In particolare, l'articolo 6 affronta il tema dell'equo processo e della sua ragionevole durata, della presunzione di innocenza e delle garanzie processuali dell'imputato in relazione al principio del contraddittorio. Il perimetro di applicazione di tali garanzie è, tuttavia, circoscritto alle sole controversie di carattere civile e penale. Restano quindi escluse dalla portata della disposizione le controversie di natura amministrativa.

A sua volta, l'articolo 13 completa il quadro delle garanzie delineate dall'articolo 6 riconoscendo il diritto dei singoli ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale per la violazione dei diritti e delle libertà riconosciute dalla CEDU. La norma, pur riflettendo i diversi trattati internazionali che stanno alla base dell'inserimento del diritto ad un ricorso effettivo nel novero dei diritti umani fondamentali, non specifica che il ricorso debba avere carattere giurisdizionale, ma richiede in modo generico che questo vada presentato davanti ad un'istanza nazionale.

Tale quadro ha conosciuto nel tempo un'importante evoluzione che è stata aiutata anche dall'azione esercitata dagli organi di monitoraggio dei trattati sui diritti umani e dalla giurisprudenza della Corte EDU, che hanno contribuito all'affermazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva quale norma internazionale dei diritti umani.

3. La tutela giurisdizionale effettiva e la normativa europea

Allo sviluppo della normativa convenzionale è seguita l'adozione di taluni atti di diritto dell'UE e l'azione della Corte di giustizia, che ha svolto un ruolo centrale nello sviluppo del quadro normativo in materia.



Saggi

Punto significativo di tale evoluzione, è stato il riconoscimento nel Trattato sull'Unione europea (TUE), all'articolo 19, del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Tale disposizione generale richiama, nel paragrafo 1, l'obbligo degli Stati di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori di competenza dell'Unione. Dall'articolo 19 del TUE discendono due importanti corollari. Il primo corollario richiama il cosiddetto principio di equivalenza sulla base del quale la tutela dei diritti attribuiti da norme dell'Unione deve essere superiore o almeno pari a quella prevista per i diritti conferiti da norme nazionali; il secondo, concerne il principio che il sistema nazionale di rimedi giurisdizionali deve essere tale da non rendere praticamente impossibile o eccessivamente gravoso l'esercizio dei diritti attribuiti al singolo da norme dell'Unione¹².

Con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il diritto ad un rimedio effettivo si è consolidato ulteriormente nell'ordinamento dell'Unione. La Carta che, come è noto, con il Trattato di Lisbona è divenuta vincolante in quanto fonte di diritto primario al pari dei trattati, nell'articolo 47, sancisce il diritto ad un rimedio effettivo declinandolo nel diritto di accesso ad un giudice indipendente e imparziale precostituito per legge, nel diritto ad un giusto processo entro un termine ragionevole e nel diritto di ogni persona ad essere difesa e rappresentata ed eventualmente di fruire del gratuito patrocinio¹³. Tali diritti, non solo

¹² Sull'articolo 19 del TUE, tra tutti, cfr. Tesauro (2014).

¹³ Sull'articolo 47, tra tutti, cfr. Favilli (2018); Forastiero (2018 e 2019); Reneman (2018); AA.VV. (2014); Tridimas (2016); Barents (2014); Prechal (2016).



Saggi

avevano già trovato espressa tutela nei trattati internazionali universali e regionali sui diritti umani, ma costituiscono un patrimonio comune di tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Essi, pertanto, hanno trovato applicazione non solo nel sistema di rimedi giurisdizionali istituito in seno all'Unione, ma anche negli ordinamenti interni degli Stati membri a cominciare dalle materie in cui essi sono chiamati ad applicare il diritto dell'Unione, come nel caso del diritto di asilo europeo.

Va detto che l'articolo 47 della CFREU, sebbene riprenda in gran parte il sistema di tutele offerto dalla CEDU negli articoli 6 e 13, introduce alcuni importanti elementi di novità. Il primo valore aggiunto della disposizione della Carta sta nel combinare in un'unica disposizione i diritti e i principi sanciti nella CEDU. Un secondo aspetto, riguarda la portata della tutela prevista dall'articolo 47, la quale, secondo le Spiegazioni che accompagnano la Carta, è più ampia¹⁴. Essa, infatti, garantisce il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice e non ad un'istanza nazionale come invece prevede l'articolo 13 della CEDU. Infine, l'art. 47 della Carta si applica sia alle controversie relative ai diritti e agli obblighi di carattere civile e penale, che ai procedimenti amministrativi. E' questo un ulteriore elemento di novità rispetto all'articolo 6 della CEDU che, come si è detto, riguarda le sole controversie civili e penali.

¹⁴ *Spiegazioni relative alla carta dei diritti fondamentali*, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale dell'UE*, C 303, 14 dicembre 2007, pp. 17-35. Le spiegazioni, elaborate sotto l'autorità del *Praesidium* della Convenzione che aveva redatto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, successivamente, aggiornate sulla scorta degli adeguamenti redazionali apportati al testo originario (in particolare agli articoli 51 e 52) e dell'evoluzione del diritto dell'Unione, non hanno valore vincolante. Tuttavia, esse rappresentano un prezioso strumento d'interpretazione delle disposizioni della Carta.



Saggi

La complementarità tra la Carta e la CEDU è significativa, inoltre, sotto il profilo dell'interazione tra la Corte di giustizia dell'UE e la Corte EDU, ma anche alla luce dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta. Tale disposizione prevede che quando i diritti della Carta corrispondono a quelli previsti dalla CEDU, il significato e la portata sono uguali a quelli conferiti dalla CEDU. Le Spiegazioni alla Carta aggiungono che, in tal caso, si deve tenere conto anche della giurisprudenza della Corte EDU. Ed è proprio la giurisprudenza delle due Corti, Corte di giustizia dell'UE e Corte EDU, che ha progressivamente chiarito e ampliato la portata del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

A livello di Unione europea, il diritto ad un rimedio effettivo degli stranieri è inserito poi nella direttiva 2013/32/UE, anche nota come 'direttiva procedure', la quale completa il quadro normativo europeo in materia. Lo scopo della direttiva era quello di sviluppare le norme relative alle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, così da istituire una procedura comune di asilo in tutta l'Unione. In particolare, con la direttiva 2013/32/UE, il legislatore europeo ha modificato il quadro normativo previgente adottato con la direttiva 2005/85/CE¹⁵ e ha introdotto procedure comuni in materia di garanzie fondamentali circa la presentazione della domanda di asilo, la possibilità per il richiedente di rimanere sul territorio dello Stato membro fino all'adozione della decisione sulla

¹⁵ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 10 dicembre 2005 *recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale dell'UE*, L326 del 13 dicembre 2005. La direttiva 2005/85 è stata abrogata dalla direttiva 2013/32/UE.



Saggi

domanda, il carattere individuale, obiettivo e imparziale della decisione, le procedure d'esame di ammissibilità, le procedure di esame del merito e le procedure di ricorso, secondo le quali deve essere attribuito al richiedente asilo il diritto di presentare ricorso contro qualsiasi decisione sull'ammissione o sul merito della domanda. Inoltre, la direttiva 2013/32 ha stabilito i principi applicabili ai fini della designazione di Paese terzo sicuro e di Paese d'origine sicuro. L'intento del legislatore europeo era, pertanto, quello di assicurare una procedura unica che, nell'interesse dell'Unione, non si limitasse a fissare soltanto le norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato come faceva la direttiva 2005/85¹⁶. Ricordiamo in proposito che, secondo quanto emerge dai lavori preparatori, la spinta all'adozione della direttiva 2013/32/EU è venuta proprio dall'esigenza di porre rimedio alla proliferazione, a livello nazionale, di procedure diverse e degli ostacoli derivanti dall'ampia discrezionalità in materia lasciata agli Stati membri nell'attuazione delle tutele nei riguardi dei richiedenti asilo¹⁷.

Esaminando il regime giuridico introdotto dalla 'direttiva procedure', è da ritenere che nella materia considerata, il diritto ad un ricorso effettivo quale diritto fondamentale costituisca il perno centrale attorno al quale il legislatore europeo ha inteso costruire il sistema di garanzie

¹⁶ Articolo 1 della direttiva 2005/85/CE. Per un'analisi del quadro normativo dell'UE in materia di asilo, tra tutti, cfr. Marchisio (2017); Cherubini (2015); Carta (2009).

¹⁷ *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (rifusione)*, 21 ottobre 2009, COM (2009) 554 final.



Saggi

procedurali in materia di riconoscimento e revoca della protezione internazionale. Questa idea è talmente radicata che il Preambolo della direttiva richiama più volte in modo esplicito la Carta dei diritti fondamentali e il diritto ad un ricorso effettivo, i quali costituiscono, pertanto, i criteri interpretativi per l'attuazione della direttiva negli ordinamenti nazionali¹⁸.

Rimanendo, quindi, nel quadro della direttiva 2013/32 e assumendo come chiave di lettura l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, occorre considerare alcune disposizioni di particolare interesse in materia. L'articolo 46, paragrafo 1, della direttiva 2013/32/EU stabilisce espressamente che gli Stati membri devono garantire agli stranieri l'esercizio del diritto a un ricorso effettivo davanti a un giudice avverso una decisione sulla infondatezza della domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato e/o del riconoscimento di protezione sussidiaria, il rifiuto di riaprire l'esame di una domanda sospesa a norma degli articoli 27 e 28 e, infine, avverso la decisione di revoca della protezione internazionale. Al riguardo, gli Stati membri hanno l'obbligo di assicurare

¹⁸ Al riguardo, i paragrafi 33, 39 e 60 del Preambolo della direttiva 2013/32/UE contengono un espresso riferimento alla Carta dei diritti fondamentali. In particolare, il paragrafo 60 recita: «La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti nella Carta. In particolare, la presente direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione degli articoli 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 e 47 della Carta e deve essere attuata di conseguenza». Inoltre, il paragrafo 50 stabilisce che: «È un principio fondamentale del diritto dell'Unione che le decisioni relative a una domanda di protezione internazionale, al rifiuto di riaprire l'esame di una domanda che sia stato sospeso e alla revoca dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria siano soggette a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice».



Saggi

un esame adeguato e completo ed *ex nunc* delle circostanze che vengono prodotte dallo straniero. Il giudice è quindi chiamato a fare un esame individuale alla luce non solo di presupposti oggettivi, ma anche soggettivi. È questo forse uno degli elementi più significativi del diritto ad un ricorso effettivo sottolineato più volte dalla giurisprudenza della Corte EDU relativa all'articolo 13 della Convenzione e da quella della CGUE. Nella sentenza *M.S.S. c. Belgium and Greece* del 21 gennaio 2011¹⁹, la Corte di Strasburgo ha precisato che:

in view of the importance which the Court attaches to Article 3 of the Convention and the irreversible nature of the damage which may result if the risk of torture or ill-treatment materialises, the effectiveness of a remedy within the meaning of Article 13 imperatively requires close scrutiny by a national authority, independent and rigorous scrutiny of any claim that there exist substantial grounds for fearing a real risk of treatment contrary to Article 3, as well as a particularly prompt response; it also requires that the person concerned should have access to a remedy with automatic suspensive effect.

Questo punto è ribadito, tra le altre, nella sentenza *Singh c. Belgium*²⁰, in cui la ECtHR precisa che:

¹⁹ Corte EDU, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Appl. n. 30696/09, decisione del 21 gennaio 2011, paragrafo 293.

²⁰ Corte EDU, *M.S.S. v. Singh c. Belgium*, Appl. n. 33210/10, decisione del 2 ottobre 2012, paragrafo 103.



Saggi

Or, la Cour insiste sur le fait que, compte tenu de l'importance qu'elle attache à l'article 3 et de la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de mauvais traitement, il appartient aux autorités nationales de se montrer aussi rigoureuses que possible et de procéder à un examen attentif des griefs tirés de l'article 3 sans quoi les recours perdent de leur effectivité. Un tel examen doit permettre d'écarter tout doute, aussi légitime soit-il, quant au caractère mal-fondé d'une demande de protection et, ce, quelle que soit l'étendue des compétences de l'autorité chargée du contrôle.

Di particolare interesse è, inoltre, il paragrafo 4 dell'articolo 46 della Direttiva 2013/32, il quale dispone che gli Stati membri devono prevedere termini ragionevoli e che questi non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'accesso ad un rimedio effettivo.

Il quadro normativo mostra che il diritto ad un rimedio effettivo è un diritto complesso, nell'ambito del quale possono essere individuate diverse situazioni soggettive. Al riguardo, la Direttiva 2013/32/UE declina, tra gli altri, il diritto ad un ricorso effettivo dello straniero nel diritto della persona a rimanere sul territorio dello Stato in attesa dell'esito del ricorso, nel diritto all'assistenza, alla rappresentanza legale e, in determinati casi, al gratuito patrocinio, e nel diritto ad essere ascoltato dinanzi a un giudice imparziale e precostituito per legge²¹.

In particolare, il primo corollario richiama il cosiddetto 'effetto sospendivo' da cui deriva la possibilità per lo straniero di rimanere sul ter-

²¹ Tra gli altri, cfr. il Rapporto 2014 dell'European Council of Refugees and Exiles (ECRE); al riguardo cfr. anche l'*Handbook* elaborato nell'ambito del progetto ACTIONES, 2018.



Saggi

ritorio dello Stato durante l'esame della sua domanda di asilo e, comunque, fino all'esito del ricorso presentato avverso il rigetto della sua richiesta. Il diritto dello straniero a rimanere sul territorio dello Stato in attesa dell'esito del suo ricorso è essenziale al fine di garantire la tutela effettiva dei suoi diritti²². Infatti, L'esecuzione di un provvedimento di rimpatrio nei confronti dello straniero potrebbe avere effetti potenzialmente irreversibili contrari al divieto di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti sancito dall'articolo 3 della CEDU e dall'articolo 19 della CFREU, il quale, in conformità al diritto internazionale pattizio e alla giurisprudenza consolidata, stabilisce il divieto di espulsioni collettive e il principio di non respingimento²³.

Il secondo corollario del diritto ad un rimedio effettivo concerne il diritto ad una difesa effettiva, il quale comprende il diritto a ricevere informazioni sui propri diritti e doveri, il diritto ad essere rappresentato da un avvocato e, in alcuni casi, il diritto al gratuito patrocinio. Oltre che

²² In proposito, cfr. Reneman (2018 e 2014); Favilli (2017 e 2018).

²³ Al riguardo, cfr. CGUE, sentenza del 17 dicembre 2015, Causa C- 239/14, *Abdoulaye Amadou Tall c. Centre public d'action sociale de Huy*; CGUE, sentenza del 18 dicembre 2014, Causa C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve c. Moussa Abdida*; CGUE 27 settembre 2012, Causa C-179/11, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*; CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, Cause riunite C-411/10 e C-493/11, *N. S. c. Secretary of State for Home Department e M. E. e altri c. Refugee Applications Commissioners, Minister for Justice, Equality and Law Reform*; CGUE, sentenza 28 luglio 2011, Causa C- 69/10, *Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*. Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, Appl. No. 27765/09, decisione del 23 febbraio 2012; Corte EDU, *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France*, Appl. No. 25389/05, decisione del 26 aprile 2007.



Saggi

nell'articolo 47 della CFREU, troviamo riferimenti espliciti al diritto all'assistenza e al patrocinio legali nella direttiva 2013/32, la quale, nell'articolo 12, prevede alcune garanzie per i richiedenti protezione internazionale. Tra queste, la Direttiva procedure stabilisce l'obbligo in capo agli Stati membri di assicurare ai richiedenti tutte le informazioni in una lingua per loro comprensibile, la possibilità di comunicare con l'UNHCR o con altre organizzazioni che prestino assistenza legale o consulenza agli stranieri e il diritto a ricevere in tempi ragionevoli la notifica della decisione presa dalle autorità accertanti. Al fine di garantire tale diritto, la direttiva prevede che l'avvocato o il consulente legale dello straniero abbia accesso a tutte le informazioni contenute nel fascicolo del suo assistito comprese le informazioni riguardanti la situazione generale esistente nel Paese di origine del richiedente. Il diritto di accesso a tali informazioni può, tuttavia, essere eccezionalmente limitato quando sussistano ragioni di sicurezza nazionale o delle organizzazioni o delle persone che forniscono le informazioni o qualora vi siano ragioni investigative o possano essere compromesse le relazioni internazionali degli Stati membri. Inoltre, la 'direttiva procedure' sancisce il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale gratuita a determinate condizioni (articoli 20 e 21).

Quanto al terzo corollario del diritto ad un rimedio effettivo, ovvero, il diritto del richiedente asilo ad essere ascoltato personalmente nella fase giurisdizionale di impugnazione del provvedimento di rigetto relativo al riconoscimento della protezione internazionale, il quale include anche il diritto ad un'udienza pubblica, manca un'apposita disposizione che ne prescriva l'obbligo. Tuttavia, il diritto del richiedente asilo ad essere ascoltato è richiamato, in particolare, nell'articolo 47 della CFREU.



Saggi

Con riferimento al diritto all'audizione, rileva inoltre l'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 che sancisce l'obbligo degli Stati di garantire un ricorso effettivo che preveda un esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto della domanda. È questo un aspetto che, come si dirà²⁴, coinvolge molto giudici e stranieri al punto che tale diritto può essere considerato una cartina tornasole dell'efficacia del diritto ad un rimedio effettivo nella materia considerata.

In verità, la direttiva 2013/32 non costituisce un punto di arrivo definitivo, ma rappresenta, invece, l'ultima tappa di un percorso non ancora concluso e che aveva già da tempo evidenziato l'esigenza di una riforma del sistema europeo comune di asilo. Su tali basi, nel 2016, la Commissione europea ha presentato un progetto di riforma del sistema europeo comune di asilo²⁵. Il progetto della Commissione prevede l'abrogazione delle direttive esistenti, tra le quali anche la direttiva procedure 2013/32,

²⁴ v. *infra*, paragrafo 3.1.

²⁵ *Proposta della Commissione europea di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione)*, 4 maggio 2016, COM(2016) 270 final; *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l' "Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide, per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (rifusione)*, 4 maggio 2016, COM(2016) 272 final; *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, 4 maggio 2016, COM(2016) 271 final.



attraverso l'adozione di atti di diritto derivato dotati di diretta applicabilità, quali i regolamenti. Tale scelta, è giustificata dal fatto che, nella materia considerata, l'adozione di un regolamento permetterebbe di adottare un'unica procedura comune in tutti gli Stati membri dell'UE eliminando, pertanto, quelle disparità ancora esistenti tra i regimi procedurali degli Stati membri. Tuttavia, il pacchetto di riforme, sebbene non ancora perfezionato, ha già sollevato alcune perplessità che, unitamente alla resistenza degli Stati di ravvicinare le proprie legislazioni in tale ambito, sono alla base delle difficoltà che si sono finora frapposte al raggiungimento di un accordo e all'approvazione della proposta.

3.1. Il diritto dello straniero all'audizione alla luce della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso Moussa Sacko

Anche la Corte di giustizia dell'UE si è occupata del diritto all'audizione delineandone la portata e, soprattutto, i limiti.

Così nella sentenza del 26 luglio 2017 nel caso *Moussa Sacko c. Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano*²⁶, la CGUE ha fissato alcuni principi fondamentali che gli Stati membri dell'UE e, in particolare, i giudici sono tenuti a rispettare nell'ambito del giudizio di protezione internazionale. Si tratta di una sentenza resa in un procedimento di rinvio pregiudiziale, sulla base della richiesta formulata, secondo l'articolo 267 del Trattato sul funziona-

²⁶ CGUE, sentenza del 26 luglio 2017, Causa C-348/16, *Moussa Sacko c. Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*.



Saggi

mento dell'UE, dal Tribunale di Milano davanti al quale pendeva una controversia per il ricorso presentato da un cittadino maliano, a cui la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano aveva negato il riconoscimento dello status di rifugiato. In particolare, il giudice nazionale sollecitava la CGUE a interpretare alcune norme della direttiva 2013/32/UE per consentirne la corretta applicazione al caso in esame. A venire in gioco era il diritto ad essere ascoltati nella fase giudiziale del procedimento per il riconoscimento del diritto fondamentale alla protezione internazionale. La CGUE è, quindi, intervenuta al fine di fornire al giudice nazionale le indicazioni necessarie per valutare se la disposizione della legge italiana che gli consentiva, nel caso di una domanda manifestatamente infondata, di rigettare il ricorso senza disporre l'udienza e senza ascoltare il richiedente fosse da ritenere compatibile con le garanzie di tutela offerte allo straniero nell'articolo 46 della direttiva 2013/32 e nell'articolo 47 della CFREU.

La sentenza ha confermato anzitutto che l'articolo 14 della 'direttiva procedure' riconosce al richiedente la facoltà di sostenere un "colloquio personale" nella prima fase del procedimento, quella che in Italia ha natura amministrativa e si svolge davanti alla competente Commissione territoriale per la protezione internazionale e non, invece, per quella giurisdizionale. Un punto rilevante della sentenza nel caso Moussa Sacko ha riguardato, quindi, l'interpretazione dell'articolo 46 della direttiva 2013/32, che, come si è detto, sancisce l'obbligo degli Stati di garantire ai richiedenti asilo il diritto ad un ricorso effettivo contro una decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale, anche qualora questa sia ritenuta manifestatamente inammissibile o infondata. La norma dispone, inoltre, che gli Stati membri devono assicurare che un rimedio



Saggi

effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto della domanda²⁷.

Nel solco della giurisprudenza della Corte EDU²⁸, la CGUE ha stabilito che «la direttiva 2013/32/UE, e in particolare i suoi articoli 12, 14, 31 e 46, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretata nel senso che non osta a che il giudice nazionale, investito di un ricorso avverso la decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale manifestamente infondata, respinga detto ricorso senza procedere all'audizione [...]». La Corte di giustizia dell'UE ha, pertanto, disposto che non esiste alcun obbligo in capo al giudice del ricorso di tenere un'udienza per procedere all'audizione personale del richiedente asilo.

Più in generale, la CGUE ha affermato che il diritto ad essere ascoltato dello straniero può essere derogato in caso di domanda manifestamente infondata o inammissibile, qualora le circostanze di fatto non lascino alcun dubbio sulla fondatezza della decisione e in occasione della procedura di primo grado sia stata data facoltà al richiedente di sostenere un colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale. La Corte ha stabilito, inoltre, che il verbale o la trascrizione del colloquio, qualora quest'ultimo sia avvenuto nella fase amministrativa del

²⁷ V. *infra*, paragrafo 3.

²⁸ Al riguardo, cfr., *inter alia*, Corte EDU, *Döry c. Svezia*, Appl. n. 28394/95 decisione del 12 novembre 2002; Corte EDU, *Fredin c. Svezia*, Appl. n. 18928/91, decisione del 23 febbraio 1994; Corte EDU, *Josef Fischer c. Austria*, Appl. n. 33382/96 decisione del 26 aprile 1995.



procedimento, deve essere reso disponibile unitamente al fascicolo, in conformità dell'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva.

Nell'ammettere la limitazione del diritto fondamentale dello straniero ad essere ascoltato, la CGUE ha, tuttavia, affermato che il giudice adito con il ricorso può disporre comunque l'audizione ove lo ritenga necessario ai fini dell'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto contemplato all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva. E' evidente, pertanto, che nessun legislatore nazionale potrà vietare al giudice di fissare un'udienza per ascoltare il richiedente asilo tutte le volte che lo ritenga necessario per emettere la sentenza. Al riguardo, va detto che, l'esigenza di dare attuazione alla pretesa di un rimedio effettivo non comporta di per sé l'obbligo per gli Stati di prevedere due gradi di giudizio²⁹. Secondo la Corte di giustizia, è sufficiente che lo Stato predisponga strumenti di tutela adeguati e fattispecie processuali nazionali idonee a soddisfare pienamente i diritti dei richiedenti protezione internazionale, ma il giudice deve essere lasciato libero di valutare, caso per caso, l'opportunità di disporre l'audizione del richiedente.

Altro punto rilevante della sentenza è che, la limitazione del diritto all'audizione del richiedente asilo non può essere subordinata ad esigenze di celerità e/o esigenze di ordine economico. Infatti, secondo la CGUE, la restrizione di un diritto fondamentale, quale il diritto ad un rimedio effettivo e, in particolare, il diritto ad essere ascoltato, è consen-

²⁹ In questo senso, la riforma italiana introdotta con il d. l. n. 13/2017, convertito con modificazioni dalla Legge 13 aprile 2017, n. 46, che ha abolito l'appello nelle procedure sulle richieste di protezione internazionale è assolutamente conforme alla giurisprudenza europea.



tita solo sulla base di circostanze specifiche e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità.

Un ulteriore elemento si ricava, poi, dalla sentenza della Corte di giustizia dell'UE nel caso *Serin Alheto c. Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*³⁰, dove la Corte ha stabilito che:

L'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, deve essere interpretato nel senso che l'esigenza di un esame completo ed *ex nunc* tanto degli elementi di fatto quanto di quelli di diritto può vertere anche sui motivi d'inammissibilità della domanda di protezione internazionale di cui all'articolo 33, paragrafo 2, di tale direttiva, laddove il diritto nazionale lo consenta, e che, nel caso in cui il giudice investito dell'impugnazione intenda esaminare un motivo d'inammissibilità che non è stato esaminato dall'autorità accertante, il medesimo deve procedere all'audizione del richiedente al fine di consentirgli di esporre di persona, in una lingua che conosce, il suo punto di vista sull'applicabilità di tale motivo alla sua situazione particolare.

Alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, nel procedimento per il riconoscimento del diritto fondamentale alla protezione internazionale ha assunto un'importanza centrale il ruolo del giudice nazionale. E' infatti ai giudici degli Stati membri che la Corte UE ha rimesso il complesso compito di valutare quando la decisione può basarsi sulle memorie scritte nonché sui verbali della procedura ammini-

³⁰ CGUE (grande sezione), sentenza del 25 luglio 2018, *Serin Alheto c. Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, Causa C-585/16, paragrafi 119 ss.



Saggi

strativa e quando, invece, si renda necessario disporre l'audizione del richiedente asilo. Lasciando l'udienza orale all'eventualità della scelta dei giudici, la CGUE ha, quindi, da un lato, ridefinito i poteri-doveri dei giudici nazionali, tra cui il dovere di collaborazione, ma ha anche sancito che il diritto fondamentale ad un rimedio effettivo e, in particolare, il diritto ad essere ascoltato, non è un diritto assoluto, ma può conoscere delle limitazioni³¹.

Questa interpretazione restrittiva di un diritto fondamentale ha sollevato alcune riflessioni critiche sulla capacità di garantire ai richiedenti asilo una tutela giurisdizionale effettiva e sulla capacità del giudice di avere piena cognizione del diritto in un sistema che prevede come regola il giudizio cosiddetto cartolare, quale quello basato sulle memorie scritte e sui verbali della procedura amministrativa. Inoltre, si profila il dubbio che, alla base di tale contrazione del diritto ad un rimedio effettivo ci siano sovrastanti esigenze di celerità e snellimento delle procedure in considerazione dell'elevatissimo numero di domande di asilo.

Con riguardo al diritto ad essere ascoltato, la CGUE si è anche pronunciata nell'ambito di procedimenti amministrativi e non, dunque, nell'ambito del ricorso giurisdizionale avverso il diniego. In quell'occasione, la CGUE ha ritenuto che il diritto ad essere ascoltato è parte integrante dei diritti della difesa. Così, *inter alia*, nella sentenza sul caso *Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, in cui la Corte affermava che:

³¹ Al riguardo, tra tutti, cfr. Acierio e Flamini (2017); Flamini (2018); De Santis (2018); Favilli (2018); Breggia (2018).



Il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento è attualmente sancito non solo negli articoli 47 e 48 della Carta, che garantiscono il rispetto dei diritti della difesa nonché il diritto ad un processo equo in qualsiasi procedimento giurisdizionale, bensì anche nell'articolo 41 di quest'ultima, il quale garantisce il diritto ad una buona amministrazione. Il paragrafo 2 del citato articolo 41 prevede che tale diritto a una buona amministrazione comporti, in particolare, il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio³².

4. Il diritto all'audizione del richiedente asilo nell'ordinamento italiano

Seguendo la scia tracciata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE a partire dal caso *Sacko Moussa*, altre giurisdizioni nazionali hanno interpretato il diritto ad un rimedio effettivo e, in particolare, il diritto all'audizione del richiedente asilo come un diritto non assoluto che può, pertanto, conoscere delle restrizioni.

Il legislatore italiano ha tradotto tale principio nella legge n. 46 del 13 aprile 2017, con cui ha modificato le regole giurisdizionali relative al procedimento per il riconoscimento del diritto alla protezione internazionale, incidendo profondamente sulla portata e sullo *standard* di tutela del diritto ad un rimedio effettivo e, in particolare, del diritto

³² CGUE (quinta sezione), sentenza dell'11 dicembre 2014, *Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, Causa C-249/13, paragrafo 31.



all'audizione dello straniero. La riforma del quadro normativo ha abrogato il grado di appello e ha portato all'istituzione di un procedimento camerale nell'ambito del quale l'udienza e l'audizione personale dello straniero può essere disposta dal giudice solo in via residuale quando ricorrano determinate circostanze, quali la mancanza della videoregistrazione del colloquio avvenuto nel corso della fase amministrativa davanti alla Commissione territoriale, la trattazione in udienza sia ritenuta dal giudice essenziale ai fini della decisione e ne sia stata fatta motivata richiesta da parte dell'interessato nel ricorso introduttivo, l'impugnazione è fondata su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado³³.

Tale impianto normativo ha dato origine a interpretazioni spesso contrastanti sull'obbligo del giudice di disporre o meno l'udienza e l'audizione dello straniero nell'ambito del procedimento per il riconoscimento di un diritto fondamentale della persona, quale quello alla protezione internazionale. Ciò soprattutto nei casi in cui la videoregistrazione non è disponibile. La complessità del quadro normativo riaffiora, peraltro, nella prassi giurisprudenziale dei tribunali di merito italiani che, sempre più frequentemente, hanno adottato le proprie decisioni di rigetto delle domande di protezione internazionale sulla base delle me-

³³ Articolo 35-bis, commi 10 e 11, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, come modificato dal decreto legge 17 febbraio 2017, n. 17, a sua volta convertito con modificazioni dalla legge n. 46/2017.



Saggi

torie scritte e degli atti contenuti nel fascicolo rinunciando a fissare un'udienza e a 'sentire' il richiedente asilo³⁴.

Con la sentenza n. 1681/2019, anche la Corte di Cassazione³⁵ ha sposato l'interpretazione restrittiva del diritto ad un rimedio effettivo rafforzando il principio della derogabilità del diritto all'udienza e all'audizione. La Corte di Cassazione ha ritenuto fondata la decisione della Corte di appello di Torino, con la quale il Tribunale di merito aveva respinto la domanda di protezione internazionale di un cittadino maliano. In particolare, il provvedimento di rigetto era stato emanato sulla base delle dichiarazioni rese dallo straniero dinanzi alla Commissione territoriale in quanto la Corte d'appello aveva rifiutato la richiesta di audizione non ritenendo quest'ultima necessaria per valutare l'attendibilità dei fatti.

Al riguardo, il Giudice di legittimità ha stabilito che il diritto dello straniero ad essere ascoltato sancito dall'articolo 46 della direttiva 2013/32/CE e dall'articolo 47 della CFREU riguarda la sola fase amministrativa della richiesta, la quale si svolge davanti alle commissioni territoriali. La Corte ha affermato, inoltre, che eventuali contraddizioni presenti nella narrazione dello straniero, ove non rilevate nella fase amministrativa davanti alla commissione territoriale, «dovranno essere spiegate – su iniziativa del difensore della parte- in sede di ricorso innanzi al tribunale: onde, ove tale rilievo sia mancato e il tribunale abbia posto a base della valutazione di non credibilità proprio quelle contraddizioni o

³⁴ Al riguardo, cfr. De Santis (2018).

³⁵ Corte di Cassazione, sez. VI civ., 11 dicembre 2018, n. 1681, in *Questione Giustizia*, http://questionegiustizia.it/doc/cass_1681_2019.pdf (consultato il 29 luglio 2019).



Saggi

incongruenze, la questione non può essere posta per la prima volta, innanzi al giudice di legittimità». L'applicazione di tale diritto nella fase giudiziaria è, pertanto, rimesso alla valutazione del giudice di merito³⁶.

A sua volta, nella sentenza n. 17717 del 27 giugno 2018³⁷, la Corte di Cassazione, investita di alcune questioni di legittimità costituzionale, ha affermato che:

non v'è alcun dubbio che il procedimento camerale, da sempre impiegato anche per la trattazione di controversie su diritti e status, sia idoneo a garantire l'adeguato dispiegarsi del contraddittorio con riguardo al riconoscimento della protezione internazionale, neppure potendo riconoscersi rilievo all'eventualità della soppressione dell'udienza di comparizione, sia perché essa è circoscritta a particolari frangenti nei quali la celebrazione dell'udienza si risolverebbe in un superfluo adempimento, tenuto conto dell'attività in precedenza svolta, sia perché il contraddittorio è comunque pienamente garantito dal deposito di difese scritte.

Tuttavia, secondo la Corte, nell'ipotesi in cui non sia possibile acquisire la videoregistrazione dell'audizione dello straniero svolta davanti alla Commissione territoriale nell'ambito della fase amministrativa del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, il giudice è tenuto "ineluttabilmente" a disporre l'udienza e l'audizione personale del richiedente nella fase giudiziale. Infatti, in assenza della

³⁶ Per un'analisi approfondita della sentenza, cfr. Veglio (2019).

³⁷ Corte di Cassazione, sez. I civ., 26 giugno 2018, n. 17717, pubblicata in *Italggiure*, <http://www.italgiure.giustizia.it/xway/application/nif/clean/hc.dll?verbo=attach&db=snciv&id=./20180705/snciv@s10@a2018@n17717@tS.clean.pdf> (consultato il 29 luglio 2019).



videoregistrazione del colloquio, il giudice di merito non può basare la propria decisione di diniego del diritto fondamentale alla protezione internazionale sui soli verbali di trascrizione del colloquio orale.

Con tale sentenza, la Corte di Cassazione restituisce, quindi, sia pure soltanto in parte, centralità all'udienza e all'audizione dello straniero sia con riguardo alla fase amministrativa che a quella giudiziale e cerca di bilanciare l'esigenza di semplificazione delle regole processuali applicabili nel procedimento per la protezione internazionale e quella di garantire il diritto fondamentale ad un rimedio effettivo³⁸.

5. Considerazioni conclusive

Il riconoscimento del diritto ad un rimedio effettivo nel diritto internazionale, europeo e nazionale come diritto fondamentale e l'impegno degli Stati e delle organizzazioni internazionali per garantirne il godimento confermano il suo carattere universale e la sua importanza per rendere effettivi altri diritti sostanziali. Tuttavia, il complesso sistema di garanzie processuali di cui gli Stati si sono dotati per assicurare a tutti gli individui il diritto ad un rimedio effettivo lascia aperti molti dubbi circa il grado di tutela raggiunto, soprattutto con riguardo a soggetti particolarmente vulnerabili, quali i richiedenti asilo.

Come si è sottolineato, nella materia dell'asilo ha assunto particolare importanza l'azione esercitata dalla Corte EDU e dalla CGUE, la cui giu-

³⁸ Sulla sentenza della Corte di Cassazione n. 17717/2018, cfr. Serra (2018).



Saggi

risprudenza ha inciso profondamente sulla portata e sullo *standard* di tutela del diritto ad un rimedio effettivo dello straniero. L'interpretazione del diritto ad un rimedio effettivo e, più in particolare, del diritto all'audizione elaborata dalla giurisprudenza europea e il dialogo tra corti hanno contribuito a modificare sensibilmente le regole processuali nazionali in materia di protezione internazionale. Gli aspetti più complessi attengono ai poteri-doveri dei giudici nazionali. In proposito, la sentenza della CGUE nel caso *Sacko Moussa c. Commissione territoriale di Milano* ha rappresentato un punto di non ritorno per quanto riguarda l'interpretazione del diritto ad essere ascoltato del richiedente asilo e del ruolo del giudice nazionale nei giudizi di protezione internazionale. Rimettendo l'udienza orale all'eventualità della scelta dei giudici, la CGUE ha, infatti, riconosciuto che il diritto fondamentale ad un rimedio effettivo e, segnatamente, il diritto ad essere ascoltato, può conoscere in determinate condizioni delle restrizioni.

La valutazione complessiva della giurisprudenza e del quadro normativo internazionale, europeo e interno non lascia dubbi sulla necessità di bilanciare l'esigenza di garantire ai richiedenti asilo il diritto fondamentale ad un rimedio effettivo e l'esigenza di semplificazione delle regole processuali applicabili nel procedimento per la protezione internazionale. Al riguardo, i passi da compiere sono ancora molti e la ricerca di un punto di equilibrio tra queste diverse e talvolta contrastanti esigenze costituisce una sfida per i giudici nazionali.

La circostanza che, nel 2016, la Commissione europea ha avviato un processo di riforma del sistema europeo comune di asilo che prevede, tra le altre, la proposta di sostituire la Direttiva 2013/32 con un regolamento direttamente applicabile, delinea un quadro ancora in evoluzione.



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

anno IX, n. 1, 2019

data di pubblicazione: 20 novembre 2019

Saggi

In questa prospettiva, la cooperazione tra corti assume un rilievo particolare, in quanto rimane uno strumento indispensabile per superare le lacune ancora esistenti ed sviluppare un modello regionale unico.



Bibliografia

AA.VV. (2014), *Article 47*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (cur.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, pp. 1197 ss.

AA.VV. (cur.) (2018), *ACTIONES Handbook on the Techniques of Judicial Interactions in the Application of the EU Charter. Module 3 – Right to an Effective Remedy*,
<https://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Documents/D1.1.c-Module-3.pdf> (consultato il 28 luglio 2019).

Acierio, M. e Flamini, M. (2017), *Il dovere di cooperazione del giudice, nell'acquisizione e nella valutazione della prova*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-2017-n-1/62-il-dovere-di-cooperazione-del-giudice-nell-acquisizione-e-nella-valutazione-della-prova> (consultato il 28 luglio 2019).

Arnulf, A. (2011), *The Principle of Effective Judicial Protection in EU Law: An Unruly Horse?*, in *Eur. Law Rev.*, pp. 50 ss.

Barents, R. (2014), *EU Procedural Law and Effective Legal Protection*, in *Common Market Law Review*, 51, pp. 1437 ss.

Breggia L. (2018), *L'audizione del richiedente asilo dinanzi al giudice: la lingua del diritto oltre i criteri di sintesi e chiarezza*, in *Questione Giustizia*, http://questionegiustizia.it/rivista/2018/2/l-audizione-del-richiedente-asilo-dinanzi-al-giudici_546.php (consultato il 28 luglio 2019).

Carta, M. (2009), *Immigrazione e tutela dei diritti fondamentali nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia della UE. Strumenti e prospettive di controllo politico e giurisdizionale*, in M. Carta (cur.), *Immigrazione, frontiere esterne e*



Saggi

diritti umani - Profili internazionali, europei ed interni, Roma: Teseo, pp. 169 ss.

Cherubini, F. (2015), *Asylum Law in the European Union*, London, New York: Routledge.

Chiavario, M. (2001), Art. 6. *Diritto ad un equo processo*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi (cur.), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova: Cedam, pp. 153 ss.

Costello, C. e E. Hancox (2016), *The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee*, in V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (cur.), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law*, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, pp. 375 ss.

Del Rosso, F. G. e L. Pisoni (2019), *Garanzie e principio di effettività del processo nella tutela del richiedente asilo*, in *Questione Giustizia*, http://questionegiustizia.it/articolo/garanzie-e-principio-di-effettivita-del-processo-nella-tutela-del-richiedente-asilo_06-03-2019.php (consultato il 28 luglio 2019).

Della Fina, V., R. Cera, P. Palmisano (cur.) (2017), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Netherlands: Springer International Publishing.

De Santis, A. D. (2018), *L'eliminazione dell'udienza (e dell'audizione) nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Un esempio di sacrificio delle garanzie*, in *Questione giustizia*, 2, pp. 206-214, http://questionegiustizia.it/rivista/pdf/QG_2018-2.pdf (consultato il 28 luglio 2019).



Saggi

Drzemczewski, A. e C. Giakoumopoulos (1999), *Article 13*, in L. E. Pettiti. E. Decaux, P. H. Imbert (cur.), *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Paris: Economica, pp. 455 ss.

European Council of Refugees and Exiles (ECRE), *The Application of the EU Charter of Fundamental Rights to Asylum Procedural Law*, ottobre 2014, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2014/10/EN-The-application-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-to-asylum-procedures-ECRE-and-Dutch-Council-for-Refugees-October-2014.pdf> (consultato il 28 maggio 2019).

Favalli, S.(2018), *Il diritto al gratuito patrocinio nella riforma del sistema comune europeo di asilo (SECA: un passo avanti e due indietro?)*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, pp. 152 ss., http://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2018.II.Favalli_DEF7.pdf (consultato il 28 luglio 2019).

Favilli, C. (2018), *Overview and Summary of the Obligations of the EU Institutions and State Authorities with regard to the Charter in the Field of Asylum. Proposals for Possible Improvements in EU Legislation and Policies*, in A. Crescenzi, R. Forastiero, G. Palmisano (cur.), *Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 79 ss.

Favilli, C. (2018), *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione Giustizia*, http://www.questionegiustizia.it/rivista/2018/2/l-unione-che-protegge-e-l-unione-che-respinge-prog_532.php (consultato il 28 luglio 2019).

Favilli, C. (2017), *Scompare l'appello contro il diniego di protezione*, in *Guida al Diritto. Il Sole 24 Ore*, 11 marzo 2017, pp. 55 ss.

Flamini, M. (2018), *Il ruolo del giudice di fronte alla peculiarità del giudizio di protezione internazionale*, in *Questione Giustizia*,



Saggi

http://questionegiustizia.it/rivista/2018/2/il-ruolo-del-giudice-di-fronte-alle-peculiarita-del-giudizio-di-protezione-internazionale_544.php (consultato il 28 luglio 2019).

Forastiero, R. (2019), *The Role of the Charter of Fundamental Rights in Protecting the Right of Asylum Seekers and Refugees*, in B. Majtényi, G. Tamburelli (cur.), *Human Rights of Asylum Seekers in Italy and Hungary. Influence of International and EU Law on Domestic Actions*, Torino: G. Giappichelli Editore, The Netherlands: Eleven International Publishing, pp. 43 ss.

Forastiero, R. (2018), *The Right to an Effective Remedy and the Protection of Particularly Vulnerable Persons as Asylum Seekers in Light of the Charter of Fundamental Rights*, in A. Crescenzi, R. Forastiero, G. Palmisano (cur.), *Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, Napoli: Editoriale scientifica, pp.99 ss.

Flynn, E. (2017), *Article 13 [Access to Justice]*, in V. Della Fina, R. Cera, G. Palmisano (cur.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Netherlands: Springer International Publishing, pp. 281 ss.

Gallo, F. (2018), *Audizione e valutazione di credibilità del richiedente davanti alla Commissione territoriale*, in *Questione Giustizia*, http://questionegiustizia.it/rivista/2018/2/audizione-e-valutazione-di-credibilita-del-richiedente-davanti-alla-commissione-territoriale_542.php (consultato il 28 luglio 2019).

Lana, A. G. (2019), *The Innovations Introduced in the Italian Legislation by the “Minotti-Orlando” Decree-Law Containing Urgent Provisions to Accelerate the Proceedings Concerning International Protection*, in B. Majtényi, G. Tamburelli (cur.), *Human Rights of Asylum Seekers in Italy and Hungary*.



Saggi

Influence of International and EU Law on Domestic Actions, Torino: G. Giappicchelli Editore, The Netherlands: Eleven International Publishing, pp. 147 ss.

Leczykiewicz, D. (2010), *'Effective Judicial Protection' of Human Rights After Lisbon: Should National Courts be Empowered to Review EU Secondary Law?*, in *Eur. Law Rev.*, pp. 326 ss.

Marchisio, S. (2017), *Commento all'Article 10.III Cost.*, in D. Manzione (cur.), *Codice dell'immigrazione e asilo*, Milano: Giuffrè Editore, pp. 3 ss.

Marchisio, S., R. Cera, V. Della Fina (cur.) (2010), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, Roma: Aracne Editrice.

Marchisio, S. (2005), *Rifugiati, profughi e altre esigenze di protezione nel diritto comunitario*, in U. Leanza (cur.), *Le migrazioni: una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno*, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 327 ss.

Palmisano, G. (2018), *The Rights of Asylum Seekers in Europe Beyond the EU Charter of Fundamental Rights: Shortcomings and Potential of the European Social Charter*, in A. Crescenzi, R. Forastiero, G. Palmisano (cur.), *Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 245 ss.

Pertici, A. e Romboli, R., *Art. 13. Diritto ad un ricorso effettivo*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi (cur.), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova: Cedam, pp. 377 ss.

Porchia, O. (2014), *L'effettività del diritto dell'Unione tra tutela del singolo e salvaguardia dell'ordinamento*, in A.A.V.V. (cur.), *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 2311 ss.



Saggi

Prechal S. (2016), *The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?*, in C. Paulussen, T. Takacs, V. Lazić, B. Van Rompuy (cur.), *Fundamental Rights in International and European Law. Public and Private Law Perspectives*, The Hague, The Netherlands: Springer, pp.143 ss.

Reneman, M. (2018), *Asylum and Article 47 of the Charter: Scope and Intensity of Judicial Review*, in A. Crescenzi, R. Forastiero, G. Palmisano (cur.), *Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 59-78.

Reneman, M. (2014), *EU Asylum Procedure and the Right to an Effective Remedy*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

Romito M. (2015), *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari: Cacucci editore.

Shelton, D. (2015), *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford, New York: Oxford University Press.

Serra, G. (2018), *Mancanza di videoregistrazione del colloquio dinanzi alla Commissione territoriale e obbligatorietà dell'udienza di comparizione delle parti nel giudizio di protezione internazionale: la posizione della Corte di cassazione*, in *Questione Giustizia*, http://questionegiustizia.it/articolo/mancanza-di-videoregistrazione-del-colloquio-dinan_13-09-2018.php (consultato il 24 luglio 2019).

Silvestri, G. (2018), *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, in *Questione Giustizia*, http://questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-fondamentale-di-asilo-e-alla-protezione-internazionale_24-10-2018.php, (consultato il 28 luglio 2019).



Saggi

Soyer, J. C., e M. de Salvia (1999), *Article 6*, in L. E. Pettiti. E. Decaux, P. H. Imbert (cur.), *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Paris: Economica, pp. 239 ss.

Tesauro, G. (2014), *Articolo 19*, in A. Tizzano (cur.), *Trattati dell'Unione europea*, Milano: Giuffrè editore, pp. 195 ss.

Tesauro, G. (1993), *The Effectiveness of Judicial Protection and Cooperation between the Court of Justice and National Courts*, in *YB Eur. Law*, pp. 3 ss.

Tridimas, T. (2016), *The General Principles of European Union Law*, Oxford: Oxford University Press.

Veglio, M. (2019), *Asilo, falsi miti e poteri divinatori. Così muore il diritto al contraddittorio. Osservazioni critiche a Cass. n. 1681/2019*, in *Questione Giustizia*, http://www.questionegiustizia.it/articolo/asilo-falsi-miti-e-poteri-divinatori-cosi-muore-il_14-04-2019.php (consultato il 24 luglio 2019).

Villani, U. (2016), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*⁴, Bari: Cacucci editore.



Abstract

The Protection of Asylum Seekers and the Application of the Right to an Effective Remedy and the Right to Be Heard

This paper deals with the issue of the protection of asylum seekers and the application of the right to an effective remedy in light of international, European and domestic legal framework. In particular, it focuses on this right, not only as an instrument to guarantee the effectiveness of other rights but as a fundamental right in itself, interpreted (among others) as the right to be heard. The international and European regulatory framework on this issue has undergone a significant evolution over time, facilitated in turn by the case-law of the Court of Justice of European Union and the European Court of Human Rights, which have contributed to affirm the right to effective judicial protection as an international human right. After the CJEU judgment in the case of *Moussa Sacko v. Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano* of 26 July 2017, the debate on the interpretation of the right to an effective remedy and the role of national judges in the proceedings for international protection has become more acute. In this respect, special attention is also devoted to the Italian legal framework. Moreover, this system is in itself only one stage of a still evolving framework. In this regard, the European Commission has initiated, in 2016, a reform process that is yet to be completed.

Keywords: European Union law; asylum; right to an effective remedy; human rights.





Insilio e inxilio, otras formas de vivir en Venezuela

di Francia Andrade Quiroz *

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. El exilio, un desplazamiento forzado. – 3. El insilio, la otra cara del exilio. – 4. Generadores políticos del insilio e inxilio en Venezuela. – 5. Insilio e Inxilio, neologismos derivados de las tiranías. – 6. Conclusiones.

1. Introducción

Ferdinand de Saussure (1950), en el *Curso de lingüística general*, compilado por sus discípulos, habla de la lengua como parte del cuerpo social, que constantemente se encuentra en actividad, por lo tanto, debemos pensar en ella, como un ente dinámico y cambiante, que sorprende cada cierto tiempo, con nuevas palabras o neologismos¹.

Estos, suelen aparecer y desaparecer en algún lugar y momento de la historia de las naciones (sincronía y diacronía de la lengua) de acuerdo

* Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela. Ponencia presentada en el 1er Congreso Internacional *Venezuela: Desde la búsqueda de la paz hasta el discurso política* en la Universidad Roma Tre, Roma (Italia), 6-8 mayo 2019.

¹ Neologismo: palabra nueva que aparece en una lengua.



con las circunstancias y situaciones que se van dando en la cotidianidad. Las situaciones pueden ser de naturaleza política, social, antropológica, tecnológica, entre otras, lo cierto, es que siempre darán lugar a nuevos vocablos que describan no solo la realidad física y social de los hablantes, sino, la parte emocional y psicológica.

La aparición de las palabras insilio e inxilio, no ha sido una invención de los venezolanos, sencillamente, son un rescate o atrapamiento de esos términos que ya existían en otros contextos, donde los sistemas políticos represivos, también hicieron estragos, como por ejemplo, Chile o Cuba, y que están registrados por pintores, fotógrafos, poetas y narradores como Roberto Bolaño, quienes han descrito en su trabajo, artístico y literario, esa forma de sentir de quienes sufren los embates del sistema.

La realidad política venezolana, no solo ha generado una neolengua² impuesta desde el régimen, sino, toda una terminología, salida desde la ciudadanía, que describe la ansiedad y la angustia en la que vive el venezolano que se ha quedado en el país. Pero seamos generosos, estos dos vocablos no tuvieran existencia, sin haber mirado antes, la palabra *exilio*. Sin embargo, no haremos consideraciones técnicas, etimológicas o filológicas propiamente dichas en este ensayo, más bien se trata de problematizar brevemente, estos vocablos, desde miradas sociológicas, políticas y psicológicas.

² La “neolengua” es un término acuñado por George Orwell en la novela 1984. Se refiere a una nueva terminología usada e inventada por grupos políticos para entubar ideológicamente a los ciudadanos.



2. El exilio, un desplazamiento forzado

La consecuencia más inmediata de las tiranías, es el desplazamiento de ciudadanos hacia países vecinos y no tan vecinos, por eso, en tiempos de regímenes autocráticos, es decir, en dictadura, la palabra que se impone es: *exilio*.

El exilio, ha sido romantizado innumerables veces por la narrativa y la poesía, y ahora, por los medios y las redes sociales, sin embargo, esos géneros literarios, no han sido del todo ficcionales con este tema. Nove-las como *Éxodo* (1968) de León Uris, que luego fue llevada al cine, han narrado y descrito la situación de grupos de exiliados. La historia de Uris, enfoca el relato, en el periplo de la diáspora judía y los padecimientos que tuvo que sufrir, luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando fueron expulsados de territorio europeo, por los británicos, para ser depositados en Palestina.

El exilio, es un estado muy difícil y traumático de vivir, porque no se trata solamente, de ser desalojado de un territorio, se trata de cortar la raíz, de separarse de lo que se ha construido. Exiliarse, es demoler el esfuerzo de años y someterse a un proceso de reaprendizaje.

La mayoría de los exiliados son desterrados por razones políticas bien definidas, en las que un régimen, jurídicamente, apela a la “justicia” para expulsarlos del país, pero no siempre ocurre así, hay quienes lo hacen voluntariamente sin que tengan un documento judicial que lo ordene, son personas que han decidido salir de su territorio huyendo del hambre, la miseria y la coacción política a la que son sometidos diariamente. Esa coacción utiliza diferentes mecanismos, que pueden ir desde la negación de asistencia médica, hasta el control de los alimentos, es decir, la



intervención total del Estado, sobre sus necesidades básicas, de tal manera, que son agredidos y socavados en sus derechos humanos.

Pero, aunque el exilio significa ya una pérdida de todo lo material que se ha levantado con el esfuerzo del trabajo, lo más duro para un exiliado es la separación de lo que ama: la patria, la familia, los amigos. Lo más difícil es desprenderse abruptamente de todo lo que ha significado su mundo desde su nacimiento.

Edward W. Said (2005) en *Reflexiones sobre el exilio* dice que:

El exilio... Es la grieta imposible de cicatrizar impuesta entre un ser humano y su lugar natal, entre el yo y su verdadero hogar: nunca se puede superar su esencial tristeza. Y aunque es cierto que la literatura y la historia contienen episodios heroicos, románticos, gloriosos e incluso triunfantes de la vida de un exiliado, todos ellos no son más que esfuerzos encaminados a vencer el agobiante pesar del extrañamiento. (Said 2005, 179).

Existen algunas etiquetas para quienes se van por su cuenta, ellos, han sido reconocidos por los organismos internacionales (Ejemplo, ACNUR) como *desplazados*, *refugiados* o *asilados* pero en el fondo es lo mismo. Son ciudadanos que han sido forzados a abandonar su terruño, sus costumbres y sus afectos. Los últimos reportes de ACNUR, hacia el 7 de junio de 2019, arrojan la escandalosa cifra de 4 millones de venezolanos en situación de desplazados y refugiados.

Al respecto la página de ACNUR dice lo siguiente:

El número de venezolanos que abandonaron su país ha alcanzado los cuatro millones, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), y



la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), anunciaron hoy. Los venezolanos desplazados fuera de su país son uno de los grupos de poblaciones desplazadas más grandes del mundo (Agencia de la ONU para los Refugiados 2019).

El exilio voluntario, que se refleja en los desplazados, refugiados o asilados, es una respuesta política al acoso y al atentado contra sus derechos esenciales. Todas las dictaduras latinoamericanas tienen una narrativa de exilio en su haber, sin embargo, la izquierda mundial, fundamentada en la teoría marxista, asegura que existen dictaduras buenas y malas, que la buena, es *la dictadura del proletariado*, y en nombre de ese concepto lanzan y apoyan líderes populistas que abusan del ciudadano común y se sujetan al poder como dictadores hasta que mueren. Rusia lo vivió con Stalin, Cuba con Fidel Castro y Venezuela con Hugo Chávez, y respecto a esto, se han escrito millones de tesis en cualquier parte del mundo, pero, lo curioso es que nunca se habla de quien se queda, de quien sufre la dictadura, no se habla del otro lado del exilio: el *insilio*.

3. El insilio, la otra cara del exilio

El insilio como concepto es un término tomado de la psicología. Lobsang Espinoza (2017) Psicoterapeuta del lenguaje y Semiólogo, en una entrevista al Diario El Comercio define este término de la siguiente manera: «El insilio es lo contrario al exilio; es decir, una forma de irse sin



moverse del sitio físico, o de quedarse sin en realidad estar. Es el encierro/destierro dentro de uno mismo»³.

Pero esta palabra, realmente no ha sido de uso corriente, incluso ha estado invisibilizada. El Diccionario de la Real Academia Española, aun no la registra, No obstante, hay quienes la han explicado a través de la poesía, como el escritor venezolano Ricardo Ramírez Requena, quien en su obra *Maneras de irse* (2014)⁴ describe perfectamente, ese estado de enajenación que experimentan los ciudadanos venezolanos que a pesar de la dictadura, se quedan en el país.

Quedarse, es una decisión personal, algunos lo hacen por miedo a salir de su zona de confort y recitan el dicho: «más vale malo conocido que bueno por conocer», otros; porque carecen de dinero para comprar un boleto hacia el exterior y una gran parte, porque sus lazos afectivos se lo impiden. En fin, cada quien construye su propio muro de Berlín para quedarse del lado del terruño: padres, hermanos, amigos, un trabajo de toda la vida, las mascotas, la urbanización, el barrio, las arepas. Son muchas las razones para salir del país, pero también son muchas para quedarse. Lo cierto es, que quedarse, implica el riesgo no solo de costos físicos, sino, emocionales, uno de ellos es, el estado de insilio.

José María Naharro Calderón (1975) en su ensayo: *Entre el exilio y el interior: el entresiglo y Juan Ramón Giménez*, dice: «Al referirnos a los rasgos de separación y represión psíquica o cultural que no implican de-

³ Entrevista hecha por Ivonne Guzmán en el *Diario El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/tendencias/insilio-nace-ansiedad-sociedad-opinion>.

⁴ *Maneras de irse*, es un poemario del poeta venezolano Ricardo Ramírez Requena, con el que ganó el premio transgénero de la Fundación Cultura Urbana.



stierro, existe toda una semántica en el campo de la Psicología, alienación, esquizofrenia etc., a la que se une Insilio, neologismo que apunta en una sociedad del miedo hacia el viaje interior y regresivo sin desplazamiento externo...» (pp.60-61).

El insilio entonces, no es un estado anímico que viene de gratis, es como lo señala José M. Naharro, el insilio, es un encierro psicológico o viaje interno, inducido por el propio orden político y por supuesto, el económico, porque ese sistema, amenaza, cierra las puertas y cercena las libertades individuales de los ciudadanos, en definitiva, es un comportamiento del miedo. El miedo es un dispositivo del poder que asegura, la sumisión de los ciudadanos. Pero esta percepción no es nueva, ya Hobbes, en el siglo XVIII, planteaba el miedo como una tecnología capaz de hacerse someter «al poder soberano».

Según Hobbes (2011):

El miedo es una fuerza motivacional más intensa que la esperanza. Esa fuerza convierte a los individuos en sujetos políticos, y los lleva a someterse al poder soberano. En pocas palabras el miedo es el eje de la posibilidad del orden, orden que se logra con la posibilidad de la sanción como fuente del miedo cohesionador de las sociedades (Hobbes citado en: *Biopolítica y Biojurídica: Administración del individuo a través de la norma*, p. 11).

Efectivamente, el miedo en Venezuela, tiene muchas fuentes: una, es el miedo a perder lo poco que se tiene, otra, perder la vida violentamente, por la fuerza del poder político o militar, también se teme a perder una posición en el precario entramado social, en fin, son innumerables



las causas, en una sociedad del miedo como la llamaría Heinz Bude (2014), y ese miedo, conduce a los sujetos a volverse sobre si mismos.

4. Generadores políticos del insilio e inxilio en Venezuela

Como ya se dijo, el insilio e inxilio tienen como causa principal, el acorralamiento. En Venezuela, esa situación comenzó con la *lista Tascón*⁵: entre el 2003-2004 el régimen hizo un inventario de los ciudadanos, vía Web, que habían firmado para destituir constitucionalmente al presidente de entonces Hugo Chavez, estos ciudadanos, perdieron su derecho al trabajo, fueron despedidos de sus puestos si eran empleados públicos y si buscaban empleo les era negado, luego vino, la *hegemonía comunicacional*⁶: en el 2007, el régimen cerró la estación de televisión más antigua del país RCTV y paulatinamente fue cerrando emisoras de radio, así que los ciudadanos perdieron su derecho a estar informados y a ver y escuchar los canales de su preferencia. Sólo podían ver los canales impuestos desde el Estado, con toda la información sesgada, después, los *altos impuestos aeroportuarios*: Los impuestos para salir del país fueron excesivamente aumentados y dolarizados, más tarde, *las cajas de comida CLAP*⁷: para tener derecho a la alimentación subsidiada, que además fue una necesidad creada por el régimen, para ello, el ciudadano debe registrarse en el

⁵ <https://www.aporrea.org/actualidad/n4550.html>.

⁶ <https://www.diariolasamericas.com/americas-latina/venezolanos-recuerdan-el-cierre-rctv-hace-11-anos-n4151622>.

⁷ <http://www.vicepresidencia.gob.ve/tag/clap/>.



Consejo Comunal, y sacar el carnet de la patria, sin ese carnet, no le entregan la comida. Ya lo más reciente, fue la *Prórroga de pasaporte*⁸: en Venezuela, los pasaportes dejaron de ser renovados, se cambió esa figura por la de *prórroga*, la cual, dura apenas dos años, pero lo particular de este mecanismo, es que los padres con hijos menores, se ven en la imposibilidad de partir, ya que, a ellos ciertamente, si se les hace efectiva la prórroga, pero no, a los hijos.

Por otro lado, en la cotidianidad, el pan debe comprarse en horas de oficina porque las panaderías que fueron expropiadas y ahora son del Estado, las controla el régimen, si no se compra a determinadas horas; *NO HAY NADA DE PAN*, reza en los letreros de las panaderías. Y esto último recuerda nuevamente al poeta Ramírez Requena en los siguientes versos:

«Terminas la cerveza y te levantas/ dejas el dinero/ y haces que vas al baño. “*No hay agua*” dice/ el letrero/ Bajas la cabeza y al salir, sabes que nadie te mira/ Como si no pertenecieras ahí, y no hubieras/ bebido y pagado tu cerveza». (*Maneras de irse*, 2014, 14).

Todas las referencias anteriores, evidencian cómo el orden político ha inducido al encierro voluntario, pero más que eso, implica un acorralamiento estatal que genera el sentimiento de pérdida, y como ya lo dijimos, de miedo. El insilio, es la sensación de no pertenecer a ese mundo impuesto, es no encajar en los esquemas y sentirse excluido dentro de su propio territorio, es sentirse tragado como los hijos del padre Saturno.

⁸ <http://tramitespublicos.info.ve/solicitud-prorroga-de-pasaporte/>.



Si el exilio se caracteriza por la nostalgia, al insilio lo marca el silencio. Todo insiliado entra en la mudez, porque todo lo guarda para sí mismo. Pero el silencio es también un discurso. El discurso de la rabia contenida, de la tristeza represada, de la presión, de la ansiedad.

El insiliado es una suerte de extranjero en su propia tierra, sin visa ni pasaporte, no tiene permiso para trabajar, para comer ni para dormir con tranquilidad. Su meta es poder llegar al día siguiente, sobrevivir a las horas, al hambre, a la indiferencia.

El único amigo del insiliado es el tiempo, que a la vez, es su enemigo más feroz. A través de él, se permite tener la esperanza de un futuro mejor, hasta que se da cuenta de que la esperanza solo puede ser sostenida por la fe, pero la fe, a su vez, se sostiene con la buena alimentación porque de allí depende la buena salud y el bienestar general. El tiempo se convierte asimismo, en angustia, porque es el que muestra las arrugas del sistema, el deterioro de las instituciones. Todo se corroe; escasean las medicinas, las farmacias solo albergan comestibles a altos precios, que nadie puede comprar; la muerte, es el destino más seguro.

Pero hay que estar claros e insistir, ese estado psicológico y emocional de encierro y miedo, no es algo natural, es una situación creada y planificada. Una de las armas más poderosas que tienen los regímenes dictatoriales para generar estas reacciones es la aplicación del biopoder (de forma negativa) una tecnología que atraviesa los cuerpos para someterlos, y que en palabras de Foucault (2007) es entendida como “práctica de los estados modernos de explotar numerosas y diversas técnicas para subyugar los cuerpos y controlar la población”.

El biopoder en Venezuela fue activado con dispositivos jurídico-legales: la expropiación y destrucción del sector productivo, para luego,



cuando ya no hubo alimentos, institucionalizar la comida subsidiada, así como el alto costo de unidades tributarias y nuevas leyes para documentos de migración, y de esta manera, impedir que los ciudadanos salgan del país.

El insiliado entonces, es el resultado de la aplicación del biopoder y la comprobación de esta teoría Foucaultiana: el poder atraviesa el cuerpo para arrodillar al ciudadano. Por eso la escasez de alimentos, de medicinas, los cortes de electricidad, las fallas de agua, todo está planificado para doblegar la voluntad y debilitar físicamente a la población. «No hay», parece ser la consigna. Se puede ver el mismo letrero en abastos, hospitales y oficinas. «No hay» se ha ido tatuando en el ADN de los venezolanos.

5. Insilio e Inxilio, neologismos derivados de las tiranías

Tenemos el insilio, con (S), y también el inxilio, con (X) ambos neologismos tienen similitud en la grafía y de hecho, fonéticamente son casi iguales, pero no significan lo mismo (son palabras homófonas), aunque en la cotidianidad, el uno, no excluye al otro. No obstante, tiene un punto semántico coincidente en la realidad, los dos términos, encierran los rigores de las dictaduras. Ambas palabras se funden en el sonido, pero también en esa forma de abordar la vida cuando no hay libertad, en esas maneras de irse hacia adentro, cuando afuera la hostilidad agobia y es imposible sostenerse porque el poder político oprime y acorrala.

El insilio con (S) como ya se explicó ampliamente, es un estado psicológico de enajenación, un destierro voluntario al interior de sí mismo,



pero quizás, se acerca más a la autodefensa mental, por lo tanto, es más bien, una especie de refugio, o de protección. Negarse a ver hacia afuera, es una forma de resguardarse porque significa una separación emocional y espiritual de la esclavitud y el abandono.

El inxilio con (X) en cambio, es impuesto y territorial. Quizás los hablantes que comenzaron a usar esta palabra por primera vez, lo hicieron en analogía fonética y grafemática con la palabra *exilio* pero semánticamente, opuesta a ella. Un inxiliado, en Venezuela, no puede salir de su lugar de habitación con libertad, porque la dictadura no se lo permite y para ello, esta utiliza diferentes tecnologías: a) limita el dinero en efectivo en los bancos, b) escasean repuestos automotores entre otros insumos c) no frena la hiperinflación, por lo tanto, el transporte público ha mermado como consecuencia de la falta de repuestos y de gasolina. d) Poseer vehículo, no garantiza la movilización, el combustible, debe comprarse mostrando un dispositivo de control (en algunos estados) que la dictadura creó para su consumo y es limitado.

El inxiliado, sencillamente no es un ciudadano, porque para considerarse como tal, debe someterse al régimen, y es en este punto, cuando la persona entra en el insilio, porque no puede resistir, no ser parte de ese mundo. Un inxiliado sabe que cuando entra a una panadería debe escoger entre tomar un café o comprar pan. Un café, se convirtió en una bebida de lujo porque vale un cuarto de sueldo mínimo. Asimismo, comprar un par de zapatos, es una fantasía; si no tiene dólares, no podrá comprarlos, de esta manera, el ciudadano se ve acorralado por el sistema, que lo expulsa cada día dentro de su propio país.

Por otro lado, Venezuela es un territorio balcanizado, las familias van perdiendo contacto, porque los pasajes para desplazarse por el territorio



nacional, son astronómicamente costosos. Solo queda el teléfono, las redes, skype, cuando hay electricidad y cuando la conectividad no está siendo manipulada por el régimen.

El inxilio, así como el exilio, es una forma de expulsión del ser humano, una separación territorial. Con el exilio, la expulsión es hacia afuera, con el inxilio, hacia adentro. Los inxiliados son como fetos abortados, que no terminan de salir del vientre.

En insilio, el silencio y la melancolía abruman, la depresión puede llegar peligrosamente y llevar a la muerte, pero el inxilio, conduce a formas de pensamiento evasivo, como recordar cuando se iba al cine y luego a comer Suchi, con toda la familia, sin que eso mermara el presupuesto mensual.

Como dijimos en líneas anteriores, ambas formas de aislamiento, están asociadas a los sistemas políticos dictatoriales pero existen casos también, que se da por el acoso de grupos insurgentes y desestabilizadores, como en Colombia. En ese país, los inxilios se han producido como diásporas internas, desplazados dentro de su territorio, como *migrantes self*. Son desterrados que siguen en su tierra, y no encuentran lugar en su propia nación. Así se puede ver en la obra teatral del colombiano Álvaro Restrepo titulada: *Inxilio, el sendero de las lágrimas*, donde los personajes huyen de la violencia política generada por la guerrilla, los ciudadanos, van y vienen por toda Colombia, pero en ningún lugar tienen cabida.

Todos los tipos de inxilio tienen consecuencias devastadoras para el ser humano: familias desagregadas, parejas separadas, hijos perdidos. Es un estado con muchas aristas, y Latinoamérica lo sabe; Venezuela, Colombia, Argentina, Chile, Perú, son países donde los ciudadanos en algún momento, fueron y son apartados en su propia tierra por regíme-



nes autocráticos como un castigo por insumisión, o por grupos subversivos que controlan territorios, o, sencillamente, obligados a encerrarse en sus casas para proteger la vida.

En Venezuela, el inxilio es otra forma de cárcel, la adhesión al régimen ya no es una protección, de todas maneras, los ciudadanos son simples prisioneros para el poder político, la ley sólo existe para reprimir. Todos los ciudadanos viven, sufren y se esperan, en pocos metros cuadrados; el jardín, el baño, la cocina, el dormitorio, son sus pequeños mundos, porque no pueden movilizarse.

De todas formas, el inxiliado ha llegado a la resignación y en ese sentido, optó por invisibilizarse para no sufrir ataques físicos, es decir, encarcelamiento, secuestro o golpes. Obligar al ciudadano a vivir en inxilio, es la forma que tiene el orden político para someter a la población, una tecnología⁹ de control, en palabras de Michel Foucault (1974). El aislamiento, ha sido uno de los suplicios más antiguos con los que ha contado la *justicia* para castigar, y al mismo tiempo, vigilar. Las instituciones así lo han hecho a lo largo de la historia; los hospitales psiquiátricos, los cuarteles y por supuesto, las cárceles. Pero paradójicamente, vivir en inxilio o insilio, es otra forma de escaparse, de la gran cárcel-país que es Venezuela.

⁹ Tecnología de poder o de control, es un término de Michel Foucault que significa: los procedimientos a través de los cuales las relaciones de poder se articulan en una sociedad determinada mediante la producción de regímenes específicos de “verdad” (que identifican o elaboran ellos una verdad a imponer a un sector).



6. Conclusiones

Ya desde 1950 con Saussure como mencionamos al principio y con Edward Sapir (1954) con su obra: *El lenguaje*, se deja sentado que este, es producto de un proceso político, cultural y social, y en esa dirección, podemos hacer alusión a un sin fin de situaciones como las descritas a lo largo de este ensayo, y que han dado lugar a nuevos términos, nuevas formas de pensamiento e incluso, a ramificar tendencias ideológicas (de-recha-izquierda) entre otras cosas. Pero, hay que irse con cuidado, pues las neolenguas se pueden presentar en principio, como innovaciones lingüísticas o neologismos para una primera fase, y luego, convertirse, en una herramienta de dominación de la población al servicio de un sector político, como sucedió en Venezuela. Las neolenguas en todo caso, son parte del programa de imposiciones de gobiernos antidemocráticos y dictatoriales.

Por otro lado, es importante señalar que las nuevas disciplinas o subdisciplinas de la lingüística, han dado pie para continuar los estudios emprendidos desde los años 50 sobre lenguaje y sociedad, que incluye, hechos políticos, una de ellas es la Glotopolítica¹⁰, una subdisciplina, que estudia la incidencia de los hechos sociales (y políticos) sobre el lenguaje, tal y como lo señala Elvira Narvaja de Arnoux (2002): «el término glotopolítica permite designar diversas formas en que una sociedad

¹⁰ Glotopolítica es un término acuñado por Marcellesi y Guespin durante los años 80 para “englobar todos los hechos de lenguaje en los cuales la acción de la sociedad reviste la forma de lo político”.



actúa sobre el lenguaje , sea o no, consciente de ello, tanto sobre la lengua.... Como sobre el habla» (p. 2)

Para finalizar, llegamos a la conclusión, de que, *insilio* y *inxilio*, son palabras que han surgido por la necesidad de los ciudadanos, que viven el rigor de las dictaduras, de expresar lo que sienten ante la represión, pero que no han podido salir físicamente de su territorio, y son hostigados con diferentes tecnologías para obligarlos a aislarse y entrar en mutis. Por lo pronto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, todavía no las ha incluido en su inventario lingüístico, pero a medida que los ciudadanos comunes, los medios y las redes las usamos con libertad, serán adjuntadas como palabras que se imponen por la repetición del uso diario, atendiendo a la máxima lingüística que dice: «el uso, hace la norma».



Referencias Bibliográficas

Agencia de la ONU para los Refugiados (2019), *Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM*. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>; consultado el 5-07-2019.

Bude, H. (2017), *La Sociedad del miedo*, Barcelona: Herder Editorial SL.

Diario de Las Américas (2018), *Venezolanos recuerdan el cierre de RCTV hace 11 años*. Disponible en: <https://www.diariolasamericas.com/americas-latina/venezolanos-recuerdan-el-cierre-rctv-hace-11-anos-n4151622>.

Consultado el 25-02-19.

Foucault, M. (2007), *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Guerra, J.J. (2019), *Errancia y finalidad: variaciones del viaje odiseico en dos novelas latinoamericanas contemporáneas*, en *Acta Poética*, 40 (1), p. 87-116. Universidad Nacional del Sur Argentina.

Guerra, Y., Á. Márquez, A. Guzmán (2011), *Biopolítica y Biojurídica: Administración del individuo a través de la norma*, en *Justicia Juris*, 7 (2), Julio-Diciembre, pp. 9-16.

Guzmán, I. (2017), *El insilio nace de la ansiedad*, en *Diario El Comercio*, Disponible en: <https://www.elcomercio.com/tendencias/insilio-nace-ansiedad-sociedad-opinion.html>. Consultado el 5-02-2019.

L.B (2003) *Página web de Luis Tascón permite chequear si firmaste el referendo consultivo*. Disponible en: <https://www.aporrea.org/actualidad/n4550.html>. Consultado el 1-04-19.

León, U. (1979), *Exodo*, edc. especial, Barcelona: Bruguera.



Naharro, J.M. (1975), *Entre el exilio y el interior: el entresiglo y Juan Ramón Giménez*. Barcelona: Antropos.

Narvaja de Amoux, E. (2015) *La Glotopolítica, transformaciones de un campo disciplinario*, en Academia.edu. Disponible en: https://www.academia.edu/24563971/La_Glotopol%C3%ADtica_transformaciones_de_un_campo_disciplinario. Consultado el 20-05-19.

Permuy, E. (2015), *Las tecnologías de poder de Foucault y el control de la migración*. Trabajo de fin de Máster para optar al título de Máster de Criminología, Política Criminal y Sociología Jurídico Penal. Disponible en: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/67945/1/TFM_belen%20permuy.pdf. Consultado el 10-06-2019.

Ramírez, R. (2014) *Maneras de irse*, Caracas: Ingeo.

Said, E.W. (2005), *Reflexiones sobre el exilio*, Caracas: Arte.

Sapir, E. (1954) *El Lenguaje, Introducción al estudio del habla*, México: Fondo de Cultura Económica.

Saussure, F. de (1950), *Curso de Lingüística General*, Buenos Aires: Lo-sada

Teatro Mayor Julio Mario Santo Domingo (2012) Álvaro Restrepo: *In-xilio, el sendero de las lágrimas* (Reseña). Disponible en: <https://www.teatromayor.org/evento/eventos-antiguos/inxilio-el-sendero-de-las-lagrimas?function=461>. Consultado el: 10-06-19.

Trámites Públicos Venezuela (2018), *Solicitud de prórroga de pasaporte*. Disponible en: <http://tramitespublicos.info.ve/solicitud-prorroga-de-pasaporte/>. Consultado el: 1-04-19

Toscano, L.D. (2008), *El bio-poder en Michel Foucault*, en *Universitas Philosophica*, 25 (51), diciembre, pp. 39-57, Bogotá, Colombia.



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

anno IX, n. 1, 2019

data di pubblicazione: 20 novembre 2019

Osservatorio europeo e internazionale

Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2019), *Gobierno Bolivariano garantiza materia prima y rubros necesarios para las cajas Clap*. Disponible en: <http://www.vicepresidencia.gob.ve/tag/clap/>. Consultado el: 25-02-19.



Abstract

Insilio and inxilio, other ways to live in Venezuela

The main objective of this essay is to show how political, social and economic situations generate new words to describe the physical, mood, emotional or psychological state of those who experience the circumstances. Neologisms show the processes of social and cultural change and are also linguistic records that help to understand contexts. For this work, different literary texts that address the issue of exile, insile and help were taken into account, as well as press material on the Internet and government portals that account for the Venezuelan political story of the last twenty years. The work concludes that the Venezuelan reality, based on Hugo Chávez, not only generated a neo-language, imposed by the political order, but also that neologisms appeared as “insile” and help from the citizenship.

Keywords: exile; insile; help; Venezuela; dictatorship.



Venezuela: un esempio di guerra “ibrida”

di Maddalena Celano *

SOMMARIO: Preambolo. – 1. La situazione attuale in Venezuela. – 2. *Plan Colombia*: egemonia e sicurezza nazionale dello stato nordamericano. – 3. La giustificazione della strategia. – 4. La nuova frontiera della guerra psicologica: sabotaggio, propaganda e calunnie contro il governo venezuelano. – 5. Menzogne di guerra. – 6. I combattenti per la propaganda neoliberale.

Preambolo

Il *Plan Colombia* fu il principale strumento politico, delle *élite* colombiane e degli USA, per posizionarsi egemonicamente nel conflitto armato, cercando di subordinare le azioni di qualsiasi altro attore disposto a giocare propri interessi in Colombia. Di conseguenza, un’analisi più accurata di questo evento, ci consente di spiegare meglio le relazioni che intercorrono tra Colombia e Venezuela.

* Dottoressa di ricerca in Studi comparati: Lingua, Letteratura e Formazione, Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”. Il testo riprende e aggiorna l’intervento svolto all’interno del I congresso internazionale *Venezuela desde la busqueda de la paz hasta el discurso político*, celebrato all’Università degli Studi Roma Tre il 6, 7 e 8 maggio 2019.



Una lettura retrospettiva consente d'individuare come sono stati modellati gli eventi e lo stesso conflitto armato. Quello che succede nel territorio colombiano, può essere spiegato in profondità, se letto alla luce di queste circostanze.

Andrebbe attentamente rivalutata l'iniziativa internazionale politica e militare del governo degli Stati Uniti in Colombia, l'offensiva armata dalle FARC, la ristrutturazione economica effettuata dal governo colombiano e gli accordi per i dialoghi di pace, giacché si tratta di eventi che procurano vantaggi (o svantaggi) nell'una o nell'altra direzione, all'interno del conflitto armato.

Purtroppo l'*escalation* della guerra resta costante e queste sono le domande che ogni persona colombiana continua a farsi: *se la guerra continua, dove va la Colombia?*

La risposta a queste domande è solitamente una: «non c'è niente da fare». Trionfano, quindi, lo scetticismo, la disperazione, la rassegnazione o l'indifferenza.

Penso che le risposte non siano a portata di mano perché la domanda, di cui sopra, non ha una soluzione a breve termine, anche se il desiderio di cambiamento esiste. Ecco perché è necessario guardare più da vicino ciò che non è chiaro a nessuno: *qual è la natura di questo conflitto armato?*

Far luce su ciò può aiutarci a capire la situazione generale che, a prima vista, sembra non cambiare, che a nessuno piace ma cui tutti si abituano. Cercare di espandere l'orizzonte, in breve, di guardare oltre.

La prospettiva ci richiede di uscire dai modelli prefissati, che brevemente possono essere espressi come segue: c'è una struttura chiamata società, che ha legislazioni storiche e modelli di funzionamento, che si evolve da una fase all'altra, in modo che l'esercizio di lettura, su di essa,



consenta d'identificare dove nello sviluppo vi siano state falle ed errori nelle linee d'azione che regolano il suo funzionamento. Il caso della Colombia (non credo sia l'unico) supera questa logica. Accade che la struttura sociale sia sempre più diluita.

La forma sociale è sostanzialmente mutata e acquisisce espressioni non fisse, molto flessibili o comunque difficili da definire con categorie precise. Affrontare il problema del conflitto armato è un modo per comprendere il processo di globalizzazione colombiano, processo complesso e tortuoso. Si stabiliranno relazioni tra i dati presenti, ma si analizzerà il significato di tali relazioni, nell'ambito delle tradizioni sociali che hanno giustificato o riempito di contenuti determinate pratiche.

Non basta affermare che esiste un conflitto armato e additare chi lo provoca o alimenta; né è sufficiente evidenziare (strutturalmente) le cause che lo hanno originato. Analizzare le tradizioni storiche e sociali, significa raccogliere i significati che danno senso e conservano vivo lo scontro bellico per chi ne è protagonista e per coloro che lo subiscono.

Descriverò analiticamente le strategie con cui si muovono gli attori armati. Quindi approfondirò le tradizioni che concorrono alla formulazione di queste strategie. In particolare, si affronta la strategia di guerra dello Stato Colombiano, che si fonde con quella di un attore chiaro e visibile: gli USA. Tale strategia è contenuta nel *Plan Colombia* (attualmente chiamato *Paz Colombia*).

Le tradizioni cui faccio riferimento sono: la "dottrina della sicurezza nazionale", il progetto di egemonia nordamericana sulla regione andina e la "guerra psicologica" contro il Venezuela e il Socialismo del Secolo XXI, in altre parole il neobolivarismo.



1. La situazione attuale in Venezuela

In questo luglio 2019, gli Stati Uniti hanno sanzionato navi e compagnie che partecipano al trasporto di carburante tra Cuba e Venezuela, un'attività legale e coperta da accordi commerciali tra i due paesi. L'atto si configura come un'espressa violazione del diritto internazionale, la violazione del principio di autodeterminazione dei popoli.

L'autodeterminazione dei popoli è il principio di espressione della libertà di scelta del regime politico, economico e sociale ma, soprattutto, *la libertà di accedere all'indipendenza come Stato separato oppure di distaccarsi da uno Stato per aggregarsi ad un altro* (Arangio Ruiz 1998, 1).

Ma le definizioni più complete sono contenute nell'Atto finale di Helsinki del 1975. Difatti, nell'ottavo dei dieci principi cui gli Stati firmatari manifestarono l'impegno all'osservanza, si legge che:

Gli Stati partecipanti rispettano l'eguaglianza dei diritti dei popoli e il loro diritto all'autodeterminazione, operando in ogni momento in conformità ai fini e ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite e alle norme pertinenti del diritto internazionale, comprese quelle relative all'integrità territoriale degli Stati. In virtù del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, tutti i popoli hanno sempre il diritto, in piena libertà, di stabilire quando e come desiderano il loro regime politico interno ed esterno, senza ingerenza esterna, e di perseguire come desiderano il loro sviluppo politico, economico, sociale e culturale.

Gli Stati partecipanti riaffermano l'importanza universale del rispetto e dell'esercizio effettivo da parte dei popoli dei diritti eguali e dell'autodeterminazione per lo sviluppo di relazioni amichevoli fra loro come fra tutti gli Stati; essi ricordano anche l'importanza



dell'eliminazione di qualsiasi forma di violazione di questo principio.
(Arangio Ruiz 1998, 2)

Non si ometta come l'autodeterminazione dei popoli rappresenti uno dei dispositivi giuridici per lo sviluppo delle relazioni amichevoli fra gli Stati, come esplicitamente enunciato nell'art. 1, par. 2 della Carta delle Nazioni Unite.

L'Ufficio di Controllo degli Attivi Stranieri (OFAC) del Dipartimento del Tesoro USA include nella lista delle sanzionate 34 navi di proprietà della compagnia petrolifera di Stato venezuelano PDVSA e di due società estere che, come sostenuto da Washington, prestano servizio a Caracas per l'invio di greggio all'isola più grande delle Antille. Si tratta di Ballito Shipping Incorporated, con sede in Liberia, e ProPer In Management Incorporated, con sede in Grecia (U.S. Department of the Treasury 2019).

Le misure di Washington sono un nuovo esercizio di extraterritorialità, poiché sono dirette contro attività legittime di paesi terzi, sulle quali gli Stati Uniti non hanno alcun potere, il che viola le elementari regole del diritto internazionale e la sovranità delle nazioni indipendenti.

Mike Pence, durante una visita a Houston, in Texas, ha incontrato i venezuelani che sostengono il rovesciamento del legittimo governo di Nicolas Maduro e offrono sostegno alla figura di Juan Guaidó, l'autoproclamatosi Presidente del Venezuela che ogni giorno perde sostegno e che non è neanche riuscito a raggiungere gli obiettivi stabiliti da Washington (Chossudovsky 2019).

Secondo il Dipartimento del Tesoro USA, le sanzioni includono il congelamento di attività finanziarie che potrebbero essere soggette alla



giurisdizione degli Stati Uniti e al divieto di transazioni finanziarie con entità e navi incluse nell'elenco dei paesi "commercianti" con gli USA.

Le nuove misure di aggressione sono aggiunte all'elenco di blocchi, sabotaggi economici e tentativi di colpi di stato che Washington applica contro la "Rivoluzione Bolivariana". Si tratta di attività progettate anche per stringere il blocco economico sul Venezuela, mentre si cerca di influenzare l'economia cubana. Si tratta di due membri della "troika" contro nazioni non gradite agli USA. Gli Stati Uniti intendono generare paura e incertezza tra le aziende e i paesi che commerciano o che sono legati al Venezuela, nello stesso modo con cui la legge Helms-Burton agisce contro Cuba dal 1996, la stessa che ora è rafforzata con minacce di una piena attivazione.

Tuttavia, la stragrande maggioranza delle nazioni del mondo riconosce il governo di Nicolás Maduro e solo poco più di 50 paesi (il blocco atlantista a favore della NATO) hanno optato per Guaidó, il presidente nominato da Washington. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sostiene la fine del blocco contro Cuba, ogni anno, e critica gli effetti extra-territoriali di questa pratica (Amnesty International 2009).

Washington cerca di coprire le sue azioni con un manto di legittimità, sostenendo che è stata l'«Assemblea Nazionale del Venezuela», un organo, che in spregio al potere giudiziario, ha determinato il divieto di esportare petrolio a Cuba. Guaidó ha chiesto, nei primi di marzo del 2019, agli Stati Uniti, un "aiuto" per fermare le spedizioni di petrolio a Cuba, per svuotare l'accordo governativo che offre copertura sanitaria a milioni di suoi connazionali, gli stessi che sostiene di rappresentare.

Il *leader* storico della Rivoluzione Cubana, Fidel Castro, e il Comandante Hugo Chavez firmarono, il 30 ottobre 2000, la cooperazione globa-



le tra Cuba-Venezuela, attraverso un trattato che ha aperto la possibilità, a decine di migliaia di professionisti cubani, di servire la nazione bolivariana in settori strategici come l'istruzione e la salute. Il Venezuela, da parte sua, ha offerto garanzie a Cuba per la fornitura di carburante che prima doveva essere importato da destinazioni più lontane e costose.

Attraverso la Missione "Barrio Adentro", i medici cubani hanno compiuto oltre 1300 milioni di controlli sanitari, salvando milioni di vite. Le aree più remote del Venezuela hanno visto un medico, per la prima volta, nella storia. Allo stesso modo, più di 60.000 pazienti venezuelani con patologie oftalmologiche, sono stati aiutati, nel 2017, con interventi chirurgici, per trattare le loro condizioni come parte del programma sociale "Misión Milagro". In 21 dei 24 stati del paese, è stato applicato l'ultimo prodotto medico cubano contro l'ulcera del piede diabetico, Heberprot-P, che ha migliorato la vita di circa 300.000 pazienti in tutto il mondo.¹

Anche altri settori come sport, cultura e istruzione ne hanno beneficiato. Attraverso il metodo educativo cubano "Yo sí puedo" e la "Misión Robinson", il Venezuela è stato dichiarato paese libero dall'analfabetismo dalle stesse Nazioni Unite (Verger e Muhr 2007).

Questa collaborazione è chiaramente osteggiata da Washington. Il senatore degli Stati Uniti, Marco Rubio, ha chiesto al Dipartimento di Stato e del Tesoro del suo paese di designare il governo di Nicolás Maduro

¹ Si veda l'articolo di *Quotidianosanità.it* (quotidiano on line di informazione sanitaria) *Diabete, Da Cuba un nuovo farmaco contro il piede diabetico*, 25 maggio 2015, https://www.quotidianosanita.it/scienza-e-farmaci/articolo.php?articolo_id=28469, (consultato il 20 luglio 2019).



come “Organizzazione criminale transnazionale” e di includerlo nella lista degli sponsor del “terrorismo”. Si riferisce alla lista in cui il governo nordamericano inserisce, come organizzazioni terroristiche straniere (FTO), tutti i paesi ostili agli interessi statunitensi e che include nazioni come la Corea del Nord, l'Iran, la Siria o il Sudan.

L'inclusione del Venezuela nella FTO porterebbe a maggiori sanzioni nei confronti del paese caraibico. Rubio afferma che il governo di Maduro è parte di una rete “terrorista internazionale”, all'interno della quale menziona organizzazioni armate dell'America Latina come le Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia (FARC), l'Esercito Zapatista di Liberazione Nazionale (EZLN) e il movimento libanese Hezbollah; collega poi l'amministrazione venezuelana anche alla “produzione e traffico di droga”. Il senatore repubblicano della Florida conduce una sostenuta campagna contro i governi di Venezuela e Cuba nel Congresso degli Stati Uniti e ha dichiarato pubblicamente che “il mondo sosterrà” un nuovo colpo di stato contro Nicolás Maduro.

Mike Pompeo – l'eminenza grigia del governo di Trump – senza l'opinione vincolante dei generali ha dato alla CIA la responsabilità assoluta della pianificazione e dell'attuazione di tutte le operazioni sovversive ritenute necessarie per provocare una crisi profonda e distruttiva in Venezuela, capace di distruggere la resilienza del governo di Nicolás Maduro.

Dopo aver ricevuto il chiaro sostegno di molti paesi “democratici” dell'Unione Europea, il governo di Trump ha triplicato il cosiddetto “fondo per il ripristino della democrazia in Venezuela”, che ora supera i 120 milioni di dollari.



Su questa base, la CIA è stata in grado di rafforzare la sua collaborazione con i servizi segreti brasiliani e colombiani e con i settori dell'*intelligence* militare di quei paesi, al fine di capire cosa stia succedendo in Venezuela.

In effetti, per gli analisti di Langley (sede della CIA) è importante sapere in quale misura i diversi settori dell'opposizione venezuelana siano ancora credibili, quale tipo di mobilitazione sarebbero in grado di svolgere e se le condizioni e la capacità di creare un "centro sovversivo urbano" esiste nelle principali città del Venezuela, mentre i gruppi paramilitari orchestrano un "*focus* rurale sovversivo" negli stati venezuelani al confine con la Colombia.

Gli Stati Uniti pianificano una "guerra ibrida" per controllare l'America Latina

A questo punto, la situazione politica in Venezuela solleva tre domande:

1. Perché il presidente Donald Trump e il gruppo dei "neocon", anche se sanno che l'opposizione venezuelana sia, in sostanza, delegittimata, insistono con particolare accanimento nel contrastare Maduro?

2. Perché Mike Pompeo considerava "interessante" il progetto sovversivo formulato dalla CIA (la progressiva distruzione economica del Venezuela)?

3. Perché (il consigliere della sicurezza nazionale statunitense) John Bolton ha respinto l'opinione dei generali del Pentagono?

Ritengono che lo sviluppo di azioni sovversive rafforzerebbe la posizione di Maduro e il ruolo dell'esercito bolivariano, annullando la mis-



sione di pacificazione dei *marines* americani e la possibilità di “ristabilire la democrazia” senza incorrere in vittime?

Per rispondere a queste domande è necessario ricorrere alle analisi di alcuni politologi specializzati in “geostrategia dei blocchi dominanti”. Nell’ottobre 2018 il professore brasiliano José Luis Da Costa Fiori (2018), ha pubblicato un articolo in cui si analizza il nuovo ruolo della cosiddetta “guerra ibrida” come parte integrante della politica geostrategica del governo di Donald Trump.

Questa strategia è intesa come estremo tentativo di imporre il controllo degli Stati Uniti a tutti gli stati del continente latino-americano attraverso, una guerra di bassa intensità.

Per il professor Fiori, il termine “guerra ibrida” identifica l’evoluzione della tradizionale soluzione militare statunitense (bombardamento e invasione dei *marines*) o lo storico tentativo statunitense di un colpo di stato con una “guerra di quarta generazione”. In questo, il Dipartimento di Stato, la CIA e la Casa Bianca coordinano una serie simultanea di attacchi (economici, legali, finanziari, diplomatici, mediatici, politici, psicologici, sovversivi e cibernetici), con l’obiettivo di destabilizzare il governo del presidente Maduro, smobilitare il movimento *chavista* e, soprattutto, distruggere le forze armate bolivariane.

Un elemento chiave di questa “guerra ibrida” era l’urgenza del governo imperialista di Donald Trump di mettere in moto (all’interno del Venezuela) una complessa molteplicità di elementi sovversivi di “guerra a bassa intensità”.

L’obiettivo principale (degli USA) era realizzare un’apparente ribellione popolare spontanea, in grado di assorbire i principali rami dell’esercito e i settori più dinamici dei lavoratori delle compagnie energetiche



e petrolifere statali. L'esempio più ovvio (di questo fenomeno) è stata la fallita "Operazione Costituzione". Il governo di Donald Trump, dopo che il governo bolivariano è riuscito a eludere la maggior parte delle sanzioni finanziarie, ha giocato la carta del "presidente *ad interim*", sperando che l'opposizione (la destra venezuelana) sarebbe stata in grado di realizzare una "rivoluzione colorata" (come quella che si è verificata in alcuni stati ex sovietici negli anni 2000 dopo lo scioglimento dell'Unione Sovietica), imponendo un nuovo governo totalmente dipendente dalla Casa Bianca e dalle multinazionali.

In realtà, la CIA, il Dipartimento di Stato e la Casa Bianca hanno tentato di eseguire una seconda "Operazione Maidan" a sud dell'Equatore². Quel nome in codice è stato utilizzato per il progetto sovversivo con il quale la CIA e il Dipartimento di Stato americano hanno rovesciato il governo ucraino.

2. Plan Colombia: egemonia e sicurezza nazionale dello stato nordamericano

Il *Plan Colombia* fu un'idea che partì da pre-accordi, tra il Governo Nazionale Colombiano e le FARC, prima che ufficialmente installassero il tavolo per il dialogo di pace, il 7 gennaio 1999.

² "Operazione Maidan" è il nome in codice del progetto sovversivo che la CIA e il Dipartimento di Stato USA hanno usato per rovesciare il governo ucraino.



Già nel dicembre 1998, al comune di Magdalena Medio di Antioquia, il presidente Andrés Pastrana espresse questo proposito: «La guerriglia sarà in grado di partecipare alla preparazione, alla creazione e all'esecuzione dei progetti di *Plan Colombia*»³.

Il nome e la concezione iniziale sono dovuti all'ex cancelliere e membro della Commissione Nazionale di Conciliazione, Augusto Ramírez Ocampo. Da questa prospettiva, il Plan Colombia sembrava una creazione creola in risposta al vecchio scontro bellico nel paese. Tuttavia, la questione è ben diversa.

Diversi documenti che sono presentati in varie istanze nazionali e internazionali, una serie continua di saggi il cui contenuto è formulato in inglese (nordamericano), confermano che il *Plan Colombia* fu una strategia nordamericana di egemonia territoriale e guerra psicologica contro il “progressismo” (di sinistra) latino-americano, in particolare contro i movimenti sociali e politici che si stavano preparando in Venezuela⁴.

Stiamo quindi parlando di un Piano che è stato progettato dal governo colombiano in associazione con i suoi principali alleati stranieri.

³ L'amministrazione Bush ha aiutato illegalmente l'opposizione venezuelana, ha influenzato l'esercito venezuelano e sostenuto direttamente e indirettamente il colpo di stato dell'aprile 2002. Si consulti l'inchiesta di Golinger (2006).

⁴ L'archivio ufficiale del Dipartimento di Stato USA riporta diversa documentazione che prova quanto affermato sopra. Rilevante è l'articolo di Urbancic (2006), *Venezuela: Terrorism Hub of South America?* Statement before the House Committee on International Relations, Subcommittee on International Terrorism and Non Proliferation, Washington, DC, July 13, 2006, <https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/rm/2006/68968.htm>, (consultato il 20 luglio 2019).



Fu Thomas Pickering, Assistente del Segretario di Stato USA, a incoraggiare il governo colombiano a redigere un piano che consentisse un pacchetto di aiuti supplementari⁵ per la Colombia dallo stesso governo nordamericano. In seguito, alti funzionari statunitensi hanno richiesto una strategia globale e i consulenti del Dipartimento di Stato hanno collaborato direttamente alla stesura della nuova versione del *Plan Colombia*.

Il governo colombiano, il ministro della Difesa Luis Fernando Ramirez e i comandanti della polizia e delle forze armate (i generali Serrano e Tapias rispettivamente) sono stati responsabili, come i primi emissari, di aver piegato il piano a totale vantaggio degli Stati Uniti, fin dall'inizio. Questo gesto ha pubblicamente rivelato la natura militare del progetto e ha fatto sì che i senatori repubblicani Coverdell, Dewine e Glaseley lo presentassero, per approvazione al Congresso degli Stati Uniti, il 20 ottobre, come progetto di legge S1758.

Nel 1999 la Colombia è diventata il principale destinatario di assistenza militare e di polizia statunitense, sostituendo la Turchia (Israele ed Egitto si trovano in una categoria separata). La Colombia riceve più aiuti militari statunitensi rispetto al resto dell'America Latina e dei Caraibi messi insieme. Il totale per il 1999 ha raggiunto circa 300 milioni di dollari, insieme a 60 milioni di dollari di vendite di armi: circa un aumento triplo rispetto al 1998.

⁵ Per quanto riguarda le informazioni riprese in questo paragrafo e nel seguente, e per successivi dettagli, si prega di consultare sempre l'Archivio del Dipartimento di Stato USA, in particolare gli articoli in PDF riguardo il 2018 *Country Reports on Human Rights Practice: Colombia*, Washington, DC, del 13 Marzo del 2019.



La cifra dovrebbe aumentare ancora di più con il previsto passaggio di alcune versioni del *Plan Colombia* di Clinton, presentato al Congresso dell'aprile 2000, che ha richiesto un pacchetto di "aiuti d'emergenza" da 1,6 miliardi di dollari per due anni.

Negli anni '90, la Colombia è stata di gran lunga il principale destinatario di aiuti militari statunitensi in America Latina, e ha anche riportato il peggior record per violazione dei diritti umani, in conformità con una correlazione consolidata e di lunga data.

In teoria, il *Plan Colombia* è un programma governativo colombiano, con gli Stati Uniti – che forniscono i muscoli militari e i fondi simbolici per ben altri scopi (in genere, propaganda governativa e ideologica) – e circa 6 miliardi di dollari dall'Europa e dal FMI per programmi sociali ed economici. Secondo diplomatici non statunitensi, la bozza di *Plan Colombia* è stata scritta in inglese, non in spagnolo (Chomsky 2000).

Il programma militare (armi, addestramento, infrastrutture d'*intelligence*) era in atto alla fine del 1999, ma "il governo colombiano" doveva ancora presentare un coerente programma d'investimenti sociali a partire dalla metà del 2000.

Il problema del narcotraffico è fondamentalemente assunto come una questione prettamente militare.

USA e Colombia creano un dispositivo militare per affrontare il narcotraffico, producendo una chiara demarcazione con la tradizionale strategia di sicurezza nazionale USA, che governò le politiche statunitensi degli anni precedenti.



La migliore dimostrazione è che la prospettiva del documento rivela come la questione del traffico di droga sia vista come un problema principalmente militare.

Gli Stati sono assolutamente al di fuori da questo conflitto e quelli che considera siano i veri protagonisti del confronto sono: la guerriglia, i gruppi di autodifesa (gruppi paramilitari) e i colombiani organizzati come trafficanti di droga. Lo Stato colombiano, al contrario, appare come la vittima di tutti questi nemici, di questi “antisociali” che non permettono di esercitare la loro sovranità sul territorio nazionale.

Le debolezze di uno Stato, che è ancora coinvolto in un processo di consolidamento, sono state aggravate dalle forze destabilizzanti del traffico di droga. Le riforme progressiste dei primi anni '90 aprirono le porte a un tempo di migliori opportunità per i colombiani, ma furono distorte e permeate da influenze corruttrici, sia negli ambienti economici, sia in quelli politici, fomentando la violenza e la corruzione.

Recentemente, la relazione finanziaria tra i vari gruppi armati e trafficanti di droga è riuscita a intensificare il conflitto armato e ha limitato la capacità dello Stato di adempiere le sue più importanti responsabilità (Chomsky 2000). Questo è il motivo per cui lo scopo generale del Piano è chiaro e forte: consolidare e mantenere lo stato di diritto, avere forze armate e di polizia forti, responsabili e agili nella loro risposta, con un forte impegno per la pace e il rispetto dei diritti umani.

Possiamo effettuare la traduzione di questo ragionamento nel modo seguente. La pace è una questione di sicurezza dei cittadini e di lotta contro la paura. La sicurezza dei cittadini è garantita solo da uno Stato forte, chiamato Stato di diritto; lo stato di diritto esiste quando vi sono forti forze armate e polizia, in modo che lo stato di diritto non sia rico-



nosciuto, prima di tutto, come pratica di giustizia sociale. Di conseguenza, la sicurezza nazionale è intesa come sicurezza statale e la sicurezza nazionale o statale è raggiunta attraverso il consolidamento dell'apparato repressivo dello Stato.

Da questo punto di vista, vi sono ragionevoli preoccupazioni di alcuni settori degli Stati Uniti, guidati da figure del Partito Democratico (Christopher Dodd e William Delahunt), che temono che questo sia l'inizio di "un altro Vietnam" o il coinvolgimento definitivo del suo governo nel Conflitto interno della Colombia (U. S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Biden 2000).

3. La giustificazione della strategia

Qualsiasi guerra o, se volete, qualsiasi azione di forza, richiede un principio di legittimazione che lo renda accettabile o almeno tollerabile e credibile agli occhi di chi non interviene direttamente nello scontro.

Nella "teoria della sicurezza nazionale", sviluppata per decenni dopo la seconda guerra mondiale, il principio di giustificazione di ogni azione militare, per la difesa nazionale, era la lotta contro il comunismo, il principale demone e nemico della democrazia e della libertà, così come pericolo principale per l'esistenza degli Stati che, presumibilmente, garantivano quella libertà e quella democrazia.

La lotta contro il comunismo, reale o potenziale, ha giustificato molti interventi militari degli Stati Uniti in varie parti del mondo, compresi, ovviamente, i paesi dell'America Latina. Tuttavia, il comunismo "finì" con la caduta del muro di Berlino e con la dissoluzione dei regimi socia-



listi dell'Europa orientale. Ciò che occorre, quindi, è una nuova ragione che spieghi perché la forza militare e il potere economico sono utilizzati negli scambi con altri paesi.

La sicurezza nazionale (degli Stati Uniti) ha coniato nuovi pretesti. La rapida espansione della produzione di droga in Colombia, quasi interamente in aree dominate da gruppi armati illegali, è un'emergenza che deve essere affrontata rapidamente.

L'esplosione della produzione di coca e le enormi risorse disponibili per le organizzazioni terroristiche alleate alla criminalità organizzata in Colombia aumentano questa minaccia che si estende ad altri paesi della regione andina.

Gli elementi, espressi in concerto a più voci, possono essere riassunti come segue:

a. La produzione e la commercializzazione di droghe rappresentano una minaccia perché sono organizzate da organizzazioni terroristiche dedite a tale attività.

b. La minaccia e il terrore incombono su "noi" (gli USA) e si estendono ai paesi di una regione (gli andini). Di conseguenza, combatterli significa garantire la sicurezza e la tranquillità sia degli Stati Uniti, sia dei paesi della regione. Ciò che è fatto o non fatto nella regione influenzerà in un modo o nell'altro la stabilità nazionale degli Stati Uniti. Pertanto, la sicurezza nazionale degli Stati Uniti non dipende più da ciascuno dei titoli nazionali di ciascun paese, com'è successo in passato, ma dipende dalle strategie regionali. Quindi, deve essere compreso che l'iniziativa all'interno di un paese della regione obbedisce a un disegno regionale e, in definitiva, all'interesse nazionale degli Stati Uniti.



c. Come ogni minaccia, questo traffico di droga crea un clima d'instabilità e di emergenza molto grave. Pertanto, le azioni non dovrebbero essere pensate molto, dobbiamo agire subito, senza indugio.

d. Se non lo facciamo, nessun altro lo farà, perché i paesi direttamente coinvolti non possono sopportare un tale onere, il problema è stato grande.

Tale discorso, detto in spagnolo latinoamericano, è ciò che appare nei principi fondamentali in tutto il testo del *Plan Colombia*.

La natura terroristica della minaccia è stata favorita e aggravata dagli effetti destabilizzanti del traffico di droga che, con le sue vaste risorse economiche, ha generato violenza indiscriminata e, allo stesso tempo, ha minato i nostri valori a un punto paragonabile solo con l'era del proibizionismo negli Stati Uniti.

Ma nel caso della Colombia c'è un ingrediente particolare: qui c'è la guerriglia, l'insurrezione, la sovversione, cioè le espressioni del vecchio comunismo. Tuttavia, non sembra un argomento coerente poiché il pericolo del comunismo è un tema vecchio ed esaurito, sebbene rappresenti davvero un pericolo, una minaccia.

Quindi, come qualificarlo? Come neutralizzare il suo potenziale pericolo? Come convalidare la lotta contro di esso?

Nel corso degli anni, la lotta guerrigliera per espandere la presenza territoriale dei gruppi antagonisti e la sua acquisizione d'influenza politica e militare è stata finanziata dall'estorsione e dal rapimento, e più recentemente dalle "tasse" applicate dai narcotrafficienti. Questo fu l'argomento iniziale per giustificare la guerra.



La strategia militare è implementata, per spiegare il coinvolgimento dei guerriglieri (che sono osteggiati e, contemporaneamente, si auspica la loro collaborazione), ma si conservano ancora alcuni elementi ideologici che garantiscono lo *status quo*.

Bisogna chiarire, in modo definitivo, da chi è costituita l'insurrezione: gli insorti sono comunisti, e quindi non possono essere combattuti in quanto tali – perché essere comunisti non è una ragione sufficiente (anche perché il comunismo non costituisce più una minaccia globale) – o spacciatori di droga e “terroristi” che davvero meritano di essere combattuti.

Il processo di pace farebbe anche parte di un'alleanza strategica contro il traffico di droga, la corruzione e la violazione dei diritti umani. In altre parole, se i guerriglieri non aderiscono a quest'alleanza strategica è perché stanno trafficando o, semplicemente, sono dalla parte dei trafficanti di droga e meritano di essere trattati come nemico. Contro di essi, quindi, è mobilitata tutta la strategia e da quel momento assumeranno inequivocabilmente la qualifica finora utilizzata soprattutto da Barry MacCaffrey: la narco-guerriglia (Dale Scott 2003, 78-79).

Si noti che il paramilitarismo è escluso da questa contesa. Questo, nel Plan Colombia, è concepito come forza destabilizzante in quanto cerca di esercitare il controllo sui territori e compie attacchi terroristici, ma non è accusato di legami con il traffico di droga. In questa misura, non si tratta di un obiettivo militare della strategia anti-narcotici.

Un rapporto sulla Colombia, per il Congresso degli Stati Uniti, relativizza il possibile sospetto delle connessioni tra paramilitari e trafficanti di droga. Si ritiene che alcuni di questi gruppi paramilitari abbiano continuato a essere collegati al traffico di droga, ma non vi sono dettagli



pubblici sulla quantità di reddito che ricevono dall'industria narcotica, o sul tipo o entità della loro partecipazione a essa.

La Commissione interamericana dei diritti umani ha rilevato che, in generale, questi gruppi si sono allontanati dal traffico di droga, sebbene gli attacchi paramilitari contro i funzionari giudiziari che indagano sui reati di droga dimostrino che esiste una qualche connessione, almeno in alcuni casi (Evans 2002).

Nell'aprile del 1998, un'agenzia governativa colombiana identificò Castaño come capo dei narcotrafficienti nell'area di Medellín; Castaño ha riconosciuto che l'AUC registra notevoli tasse dai produttori di coca (Smyth 2001).

4. La nuova frontiera della guerra psicologica: sabotaggio, propaganda e calunnie contro il governo venezuelano

E. Golinger (2009) ha analizzato e divulgato un documento segreto della National Intelligence Center dell'US Army, recentemente declassificato, attraverso l'applicazione del *Freedom of Information Act* degli Stati Uniti (FOIA): esso conferma che la squadra più potente del Pentagono, per le operazioni psicologiche, sta impiegando le sue forze contro il Venezuela.

Il documento, risalente all'anno 2006, analizza la situazione dei confini, tra Colombia e Venezuela. È stato redatto dal 4° Gruppo per le Operazioni Psicologiche dell'Esercito USA (Airborne), (4° Gruppo PSYOP (A) o 4° POG), e dal Centro Nazionale di Intelligence dell'Esercito USA.



Fatto che ribadisce che la stessa squadra di polizia per la guerra psicologica opera, nella regione, contro il Venezuela (*Ibidem*).

La piccola parte del testo del documento segreto che è stata lasciata senza censura spiega come il *Plan Patriot* (precedentemente noto come *Plan Colombia* e, in questo momento, noto con il nome *Paz Colombia*) abbia respinto con successo le attività delle FARC, *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*, in territorio venezuelano.

È esplicitamente sottolineato, nel documento segreto, che le operazioni offensive di *Plan Patriot* e dei suoi omologhi dell'esercito colombiano hanno avuto un impatto importante sulle attività del blocco orientale (delle FARC). A causa del successo ottenuto contro alcuni fronti del blocco orientale in Colombia, su diversi fronti del blocco orientale stanno conducendo più combattimenti e hanno rigenerato le loro attività al confine colombiano-venezuelano. I Mini-Blocchi nei Llanos e nella zona orientale hanno assunto ruoli strategici distinti in risposta al Piano Patriot 2B (*Ibidem*).

L'arrivo dell'*Airborne* in Colombia nell'anno 2006 e la strategia di respingere le FARC e il conflitto civile colombiano nel territorio venezuelano non possono essere presi come una coincidenza: è esattamente il momento in cui il Dipartimento di Stato Americano e il Pentagono hanno anche iniziato ad accusare pubblicamente il Venezuela di collaborare con il terrorismo, in particolare facendo riferimento a presunti rapporti con le FARC.

Nel primo semestre del 2006, Washington ha aggiunto il Venezuela a una lista dei paesi che non collaborano pienamente nella lotta contro il terrorismo. Poi ha imposto sanzioni contro il paese sudamericano, che hanno portato al divieto delle vendite di armi dagli Stati Uniti e da qualsiasi azienda internazionale che utilizza la tecnologia degli Stati Uniti.



Alcuni mesi dopo, nel luglio 2006, la sottocommissione per gli affari esteri della Camera degli Stati Uniti sul terrorismo internazionale ha tenuto un'audizione dal titolo: *Venezuela fulcro del terrorismo del Sud America?* Hanno dichiarato che il Venezuela, sotto il presidente Hugo Chavez, ha tollerato i terroristi sul suo suolo e stretto relazioni con gli *sponsor* di terrorismo ufficialmente designati: Cuba, Iran e Corea del Nord (*Ibidem*).

Allo stesso tempo, la stampa internazionale ha iniziato a promuovere una marea di opinioni negative, associando il Venezuela al terrorismo. Articoli e editoriali pubblicati dal *Washington Post*, dal *New York Times*, dal *Washington Times*, dal *Wall Street Journal*, da *El País* in Spagna, da *El Tiempo* di Bogotá e dal *Miami Herald*, tra gli altri, ripetutamente scrivono sul presunto collegamento tra il governo venezuelano e le FARC in Colombia, sebbene non abbiano mai fornito prove conclusive e determinanti.

Tutte le prove erano basate su fonti "anonime", "funzionari di alto livello a Washington" e "analisti", ma senza riportare mai nomi concreti, dati attendibili o fatti conclamati (*Ibidem*). Un esempio di come, pur di calunniare e diffamare un governo contrario agli interessi USA (o agli interessi Atlantisti, più in generale), agenzie di stampa o agenzie "accademiche" si sforzino di dare lustro e attendibilità a quelle che altro non sono che opinioni da "Bar Sport".

5. Menzogne di guerra

Un camion carbonizzato, facente parte di un convoglio di aiuti umanitari, che tentava di attraversare il Venezuela, si trovava parcheggiato



sul ponte internazionale “Francisco de Paula Santander”, a Cucuta, in Colombia, il 23 febbraio 2019, al confine con il Venezuela.

Ogni guerra Americana, negli ultimi decenni, è iniziata allo stesso modo: il governo degli Stati Uniti fabbrica una menzogna che i grandi *media* statunitensi trattano acriticamente come “verità”, infiammando così la rabbia popolare contro il paese che gli Stati Uniti desiderano attaccare. È così che siamo arrivati alla guerra contro il Vietnam (il Vietnam del Nord attacca le navi statunitensi nel Golfo del Tonchino); alla guerra del Golfo (Saddam Hussein strappò i bambini dalle incubatrici); e, naturalmente, la guerra in Iraq (Saddam Hussein possedeva armi di distruzione di massa e formò un'alleanza con Al Qaeda).

Questa è stata esattamente la tattica usata questo 23 febbraio 2019, quando la narrazione cambiò radicalmente a favore dei funzionari statunitensi che desideravano un'operazione di cambio di regime in Venezuela. Questo perché le immagini del camion sono state trasmesse in tutto il mondo: il camion che trasportava presunti aiuti umanitari, in fiamme in Colombia al confine con il Venezuela.

I soliti “funzionari” statunitensi che si sono adoperati per una guerra di cambio di regime in Venezuela – Marco Rubio, John Bolton, Mike Pompeo, il capo dell'USAid Mark Green - usarono *Twitter* per diffondere la classica *fake news*. Affermarono con veemenza che i camion sono stati incendiati dalle forze del presidente Nicolas Maduro.⁶

⁶ V. il *tweet* di Marco Rubio (@marcorubio): «Each of the trucks burned by Maduro carried 20 tons of food & medicine. This is a crime & if international law means anything he must pay a high price for this.», <https://twitter.com/NTN24ve/status/1099420337266135041> (consultato il 05/08/2019).



Come sempre, la CNN ha aperto la strada alla diffusione di queste bugie, pretendendo di garantire la loro verità. Il 24 febbraio 2019 la CNN afferma al mondo: che «una squadra della CNN ha visto i dispositivi incendiari della polizia sul lato venezuelano del confine...», anche se ha generosamente aggiunto che «i giornalisti della rete sono incerti se i camion siano stati bruciati apposta».

Altri *media* hanno appoggiato la menzogna: «L'aiuto umanitario destinato al Venezuela è stato dato alle fiamme, apparentemente da truppe fedeli a Maduro», ha affermato il *Telegraph*. Il fatto che le forze di Maduro abbiano bruciato camion pieni di aiuti umanitari è stato ripetutamente riproposto come fatto comprovato, nei notiziari statunitensi.

Immediatamente, i politici che erano stati in silenzio sulla questione del Venezuela o addirittura riluttanti a sostenere il cambio di regime, hanno iniziato a rilasciare dichiarazioni a sostegno di esso. Tutti hanno avuto un ruolo di primo piano nel battere i tamburi di guerra, senza spendere neanche un secondo per chiedersi se tutto fosse vero.

In seguito il *New York Times* ha pubblicato un video dettagliato e un articolo di accompagnamento, dimostrando che l'intera storia è una bugia (Casey, Koettl and Acosta 2019). Gli aiuti umanitari non furono incendiati dalle forze di Maduro: Sono stati incendiati dai manifestanti anti-Maduro che hanno lanciato una molotov che ha colpito uno dei camion.

Il video del NYT ripercorre il modo in cui si è diffusa la menzogna: da funzionari statunitensi che hanno divulgato, senza motivazione valida, la *fake news* secondo cui le forze di Maduro abbiano bruciato dei camion. Il 24 febbraio 2019, il giorno in cui è stata diffusa la menzogna, Max Blumenthal (2019) scrisse dal Venezuela, sul sito indipendente di *Grayzone*, che «l'affermazione era assurda» e priva di solide fondamenta.



Nel frattempo, altri – che usano il loro cervello per valutare criticamente ciò che dice il governo degli Stati Uniti quando tenta di fomentare una nuova guerra, piuttosto che recitare inconsapevolmente quelle affermazioni come verità, come fanno le *star* dei *media* statunitensi – hanno usato le stesse identiche prove citate dal *NYT* per dimostrare che furono i manifestanti anti-Maduro, e certamente non le truppe di Maduro, a dare fuoco ai camion. Ma sono stati in grado di farlo nelle ore immediatamente successive all'incidente, non tre settimane dopo – ma, inutile dirlo, sono stati ignorati dai media statunitensi.

6. I combattenti per la propaganda neoliberale

E. Golinger (2009) rileva che l'Airborne è l'unica unità operativa attiva sulla guerra psicologica. Annovera 1300 funzionari e costituisce il 26% di tutte le unità operative psicologiche dell'esercito nordamericano, il restante 74% è costituito da riservisti. Per l'anno 2011, si prevedeva che l'unità sarebbe cresciuta fino a 2.300 truppe esperte in operazioni psicologiche (*Ibidem*).

La missione ufficiale dell'Airborne è di sviluppare e condurre operazioni psicologiche e "affari civili" (in altre parole sovversione) a sostegno delle forze della coalizione e del governo di Washington (agenzie), contro ogni forma (anche blanda) di socialismo.

Il personale del quarto gruppo comprende esperti e linguisti regionali che hanno una profonda conoscenza delle sottigliezze politiche, culturali, etniche e religiose del pubblico di riferimento.



Vi sono anche esperti in settori tecnici come il giornalismo, operazioni radio, progettazione grafica, industria dei giornali, “ricerca” accademica e propaganda “liberale” nelle università, illustrazione e comunicazioni tattiche a lungo raggio.

E. Golinger sostiene che, nel 2003, l’Airborne dell’esercito degli Stati Uniti ha inaugurato un’installazione per le operazioni dei *media* nelle Special Operations Forces (SOP), al costo di 8,1 milioni di dollari. Tale installazione è conosciuta come il centro di produzione del Pentagono per tutte le sue operazioni psicologiche e i suoi “prodotti”, come volantini, opuscoli, manifesti, manifestazioni, conferenze e trasmissioni televisive e radiofoniche, tutte finalizzate a persuadere e conquistare la mente e il cuore di coloro che il Pentagono vuole attaccare.

Ad esempio, oltre 150 milioni di volantini e opuscoli - tutti prodotti e stampati nell’installazione del 4° Gruppo di operazioni psicologiche (Airborne) – sono stati disseminati in tutto l’Iraq e l’Afghanistan. Il colonnello James Treadwell, comandante del 4° gruppo, ha sottolineato che più di 16000 ore di messaggi, per le trasmissioni radio, sono state prodotte dal suo gruppo e trasmesse in Afghanistan e oltre 4000 in Iraq (Golinger 2009).

Nel frattempo, il prof. Raúl Antonio Capote, saggista, accademico e ex agente della CIA, rileva un’altra struttura statunitense adibita alla propaganda e alla sovversione in Venezuela. La struttura è l’IRI (Istituto Repubblicano Internazionale) che nasce nel 1983 grazie a Ronald Reagan, il quale davanti al Parlamento Europeo reclamò, nel 1982, la creazione necessaria di un *think tank* che estendesse la sua “crociata per la libertà”.

Alla sua ideazione parteciparono ideologi fondamentalisti del Partito Repubblicano.



L'IRI è considerato l'arma segreta della destra più arrogante degli Stati Uniti, per ottenere i suoi propositi attraverso campagne milionarie d'inganno e manipolazione ideologica. L'IRI si autodefinisce come organizzazione senza scopo di lucro, non è affiliata a nessun partito specifico, anche se la sua adesione al Partito Repubblicano degli USA è più che chiara, e ha come obiettivo principale la «promozione della democrazia nel mondo» attraverso l'incremento di partiti politici liberisti ed atlantisti, istituzioni civiche ed «elezioni aperte».

Questa struttura conta su più di 500 impiegati distribuiti per zone geografiche, e con uffici in vari paesi, secondo le sue priorità e possibilità. In Venezuela, oltre a finanziare distinti gruppi "antichavisti", l'IRI partecipò a operazioni di appoggio al colpo di stato dell'aprile del 2002 contro l'allora presidente Hugo Chavez (Capote 2019, 167-168).

Il prof. Capote individua anche un altro dispositivo, molto più vecchio, utilizzato all'incirca da 60 anni in tutte le "operazioni psicologiche": si tratta dell'Agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo Internazionale (USAID) (Capote 2019, 161). Con sede a Washington, fu creata del 1961 dal presidente J. F. Kennedy: appariva come una specie di piano Marshall per l'America Latina, con l'intento di isolare Cuba, stigmatizzarla e minimizzare l'esempio che poteva emanare verso il continente. Questo progetto fu la base dei programmi della USAID per il continente latinoamericano negli anni '60.

I fondi di quest'agenzia non furono utilizzati per lo sviluppo economico-sociale e il progresso, ma furono messi a disposizione della brutale repressione contro le organizzazioni, movimenti o persone con idee di sinistra e militanti dei gruppi rivoluzionari, anche se erano solamente sospettati di esserlo.



L'USAID lavorò congiuntamente alla CIA nell'addestramento di forze di polizia dei regimi golpisti in paesi come il Cile, l'Uruguay, il Paraguay, il Brasile e l'Argentina. Secondo documenti declassificati della CIA, l'USAID fu coinvolta in America Latina, nell'ambito dell'Operazione Condor, in missioni segrete di controguerriglia, che includevano l'addestramento di agenti repressori in tecniche d'interrogatorio, sabotaggio e persecuzione.

Il prof. Capote (2019, 162-166) dichiara che la USAID sia ancora attiva e che le vengono assegnati milioni di dollari che distribuisce direttamente tramite la Fondazione Nazionale per la Democrazia (NED) e altre agenzie che tributano e sovvenzionano partiti, coalizioni politiche, sindacati, corporazioni d'impresе, mezzi di comunicazione, associazioni professionali e civili, gruppi studenteschi, di donne, di contadini e di diritti umani.

Questo tipo di assistenza comprende l'orientamento e il patrocinio politico come parte dell'indottrinamento ideologico a favore degli Stati Uniti. Il congresso nordamericano approvò la legge per la creazione della NED nel novembre del 1983, come organizzazione privata non governativa e senza scopo di lucro, destinata a «promuovere la democrazia nel mondo».

Dal 2007 al 2011, la USAID destinò un *budget* di 158 milioni di dollari a programmi dedicati a creare presunti sistemi politici competitivi in America Latina e nei Caraibi. Agenzie nordamericane affiliate a quest'organizzazione sovvenzionarono forze oppositrici al governo del Venezuela con 4 milioni di dollari e spesero una cifra simile in progetti interventisti in Nicaragua, Bolivia ed Ecuador (*Ibidem*).



La cifra totale distribuita dagli Stati Uniti per distruggere la rivoluzione cubana si aggira intorno ai 225 milioni di dollari dal 1996. Tra l'altro, la stessa E. Golinger rileva che recentemente altre due società, Lincoln Group e SYColeman, hanno ricevuto contratti simili finanziati attraverso il *budget* della squadra di sovversione Airborne, un *budget* che supera gli 8 miliardi di dollari l'anno.

Una di queste aziende, la SAIC ha una storia piuttosto sporca in Venezuela. È stata la società che, insieme al PDVSA, l'industria petrolifera statale, ha costruito una società mista denominata INTESA che ha iniziato ad automatizzare l'industria petrolifera in Venezuela, nel 1995. INTESA è la stessa azienda che ha eseguito uno dei più brutali atti di sabotaggio contro l'industria venezuelana, alla fine dell'anno 2002, con l'intenzione di costringere il presidente Hugo Chávez a lasciare il potere.

L'azienda è stata utilizzata come piattaforma per attaccare il "cervello dello PDVSA", distruggendo l'intera banca dati e i sistemi automatizzati e convertendola nuovamente in un'azienda che opera manualmente. Le loro azioni hanno causato miliardi di dollari di danni, all'economia venezuelana e alla sua reputazione internazionale come fornitore e produttore di petrolio sicuro. Tuttavia, non hanno raggiunto il loro obiettivo di rovesciare il presidente Chávez. Subito dopo, INTESA è stata chiusa e costretta a cessare le sue operazioni nel paese.

Tre anni dopo, i nuovi contratti sono apparsi – per compiere operazioni psicologiche contro lo stesso governo che, in precedenza, avevano cercato di neutralizzare, ma senza successo.

Giacché la più potente squadra di operazioni psicologiche degli Stati Uniti sta lavorando attivamente contro il Venezuela, i frutti del loro lavoro sono stati visti sia a livello internazionale che all'interno del paese a



livello nazionale. Il presidente Chávez fu dichiarato “dittatore” dall’opinione pubblica internazionale a guida atlantista.

Le operazioni psicologiche sono considerate, dal Pentagono, la loro “arma più potente” fino ad oggi. Uno dei tanti eventi rappresentativi di questa “guerra asimmetrica” è il caso del “terrorista buono” Luis Posada Carriles (noto con il soprannome di Bambi): killer, “bombarolo” e stragista spietato (tra le vittime vi sono esclusivamente bambini e persone comuni). Lo stragista per anni è stato coperto e protetto dagli USA (e accolto) giacché combattente “per la libertà” contro il “comunismo”.⁷

Il 17 novembre del 2000, Posada si prepara a piazzare 15 kg di tritolo sotto il palco dell’Aula Magna dell’Università di Panama, dove Fidel Castro avrebbe parlato al vertice dei Capi di Stato, di fronte a duemila studenti. Ma l’attentato è sventato e Posada finisce in quella che dovrebbe essere la destinazione a lui più consona: il carcere. La Fondazione Nazionale Cubano-Americana⁸ si addossa le spese legali per la sua difesa.

⁷ Luis Clemente Faustino Posada Carriles era un militare cubano in esilio, venezuelano naturalizzato, ex agente della Central Intelligence Agency. È responsabile della morte di diverse decine di persone, di ogni nazionalità ed etnia. Tra le sue vittime vi è anche un italiano: il giovane imprenditore genovese Fabio Di Celmo, ucciso a La Habana il 4 settembre 1997. Il “terrorista buono” (presunto combattente “per le libertà”, contro il comunismo) divenne noto per l’attentato all’aereo “Cubana 455” che uccise 73 persone (semplici cittadini: bambini, contadini, artigiani, insegnanti, operatori turistici e piccoli commercianti). Le vittime e le loro famiglie non hanno mai ottenuto giustizia, poiché lo stragista ha sempre ottenuto “protezioni” molto influenti. Per maggiori informazioni, su internet: <https://www.thedailybeast.com/luis-posada-carriles-trial-of-the-terrorist-who-almost-killed-me> (consultato il 21 luglio 2019).

⁸ Organizzazione di estrema destra creata il 1981, in Florida (Stati Uniti).



Posada è tranquillo. È condannato ma sa che dietro le sbarre non dovrà restarci a lungo: è solo questione di tempo, di aspettare il momento favorevole. E il momento propizio puntualmente arriva: il 25 agosto 2004, a poche ore dalla scadenza del mandato della presidente di Panama, Mireya Moscoso. Mireya, amica intima della famiglia Bush, chiude in bellezza il suo mandato firmando un decreto con cui concede l'indulto presidenziale al terrorista e ai suoi complici (Hellman 2008, 114).

Attraverso televisori, radio, *social-network*, giornali, poster, eventi, convegni, design di abiti e oggetti, gli atlantisti trasmettono il loro messaggio mirato e ben pianificato per esercitare un'influenza sottile sull'opinione pubblica e le percezioni sugli argomenti d'interesse. È il nuovo campo di battaglia in cui tutti noi siamo costretti ad assumere un ruolo, perché nessuno sfugge all'informazione e alla comunicazione nel mondo di oggi. È la lotta per la verità e la giustizia, contro menzogne e manipolazioni.

La decisione di essere vittima o combattente all'interno di una guerra asimmetrica è nelle mani di ognuno di noi. Una guerra che ha l'obiettivo di inglobare il mondo intero nell'area "globalista" nordamericana (l'ideologia liberal-liberista). La strategia è demonizzare, isolare economicamente (attraverso embarghi, sanzioni e blocchi economici), destabilizzare (attraverso "guerre umanitarie" e "terrorismo-buono") e calunniare qualsiasi tentativo di "alterità" politica e sociale.

Siamo di fronte ad una nuova e terribile forma di totalitarismo: il livellamento conformistico "globalista" e la costruzione di un mondo a immagine e somiglianza di modelli politici, economici e culturali "liberal-liberisti" a guida Atlantica.



Bibliografia

Amnesty International (2009), *El embargo estadounidense contra Cuba, Su impacto en los derechos económicos y sociales*, London-Madrid: Amnesty International Publications - Editorial Amnistía Internacional, <https://www.amnestyusa.org/pdfs/amr250072009spa.pdf>, (consultato il 20 luglio 2019).

Arangio Ruiz, G. (1998), *Autodeterminazione (Diritto dei popoli alla)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

Blumenthal, M. (2019), *Burning Aid: An Interventionist Deception on Colombia_Venezuela Bridge?*, in *The Grayzone*, Investigative journalism on politics and empire, February 24, <https://thegrayzone.com/2019/02/24/burning-aid-colombia-venezuela-bridge/> (consultato il 05/08/2019).

Capote, R.A. (2019), *La guerra che ci fanno. La storia mai raccontata della CIA e della dominazione statunitense sul resto del mondo*, a cura di Claudia Proietti, Roma: Redstarpress.

Casey, N., C. Koettl and D. Acosta (2019), *Footage Contradicts U.S. Claim That Nicolás Maduro Burned Aid Convoy*, in *the New York Times*, March 10, <https://www.nytimes.com/video/world/americas/100000006385986/the-us-blamed-maduro-for-burning-aid-to-venezuela-new-video-casts-doubt.html?action=click&module=Top Stories&pgtype=Homepage> (consultato il 03/08/2019).

Chomsky, N. (2000); *Plan Colombia*, Excerpted from *Rogue States*, <https://chomsky.info/roguestates08/>, (consultato il 20 luglio 2019).

Chossudovsky, M. (2019), *Regime Change and Speakers of the Legislature: Nancy Pelosi vs. Juan Guaido, Self-Proclaimed President of Venezuela*, Global Research, Centre for Research for Globalization, 25 gennaio,



<https://www.globalresearch.ca/regime-change-and-speakers-of-the-legislature-nancy-pelosi-vs-juan-guaido-self-proclaimed-president-of-venezuela/5666439> (consultato il 20 luglio 2019).

Dale Scott, P. (2003), *Drugs, Oil, and War: The United States in Afghanistan, Colombia, and Indochina*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

Evans, M. (ed.) (2002), *War in Colombia, Guerrillas, Drugs and Human Rights in U.S. Colombia Policy, 1988-2002*, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 69, vol. III, May 3, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB69/part3.html>, (consultato il 20 luglio 2019).

Fiori, J.L. (2018), *Geopolítica e fé* (While the US government is moving toward a policy of regime change in Venezuela, its action may simply lead to a prolonged standoff), in *Stratfor Worldview*, Daily Brief, Oct, 4 – tratto da *Nodal*, 9 gennaio 2019, <https://www.nodal.am/2019/01/geopolitica-e-fe-por-jose-luis-fiori/>, (consultato il 20 luglio 2019).

Golinger, E. (2006), *The Chavez Code: Cracking US Intervention in Venezuela*, Northampton, Massachusetts: Interlink Publishing Group, https://www.academia.edu/2173565/The_Ch%C3%A1vez_Code_Cracking_US_Intervention_in_Venezuela_by_Golinger_Eva (consultato il 20 luglio 2019).

Golinger, E., (2009), *Washington e la sua guerra contro la rivoluzione bolivariana, Operazione psicologiche (PSYOP) contro il Venezuela*, Arianna Editrice, 9 aprile, https://www.ariannaeditrice.it/articolo.php?id_articolo=25599, (consultato il 21 luglio 2019).

Hellman, A. (2008), *Cuba la Rivoluzione Imperdonabile, Da Cristoforo Colombo a Bush*, collab. con N. Pannelli, Viterbo: Stampa Alternativa.



Smyth, F. (2001), *Colombia Briefing: Bad Press*, Committee to Protect Journalists, New York, <https://cpj.org/reports/2001/09/colombia-sep01.php>, (consultato il 20 luglio 2019).

Urbancic, F.C. (2006) *Venezuela: Terrorism Hub of South America?* Statement before the House Committee on International Relations, Subcommittee on International Terrorism and Non Proliferation, Washington, DC, July 13, <https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/rm/2006/68968.htm>, (consultato il 20 luglio 2019).

U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, J.R. Biden Jr.(2000). *Aid to "Plan Colombia": the time for U.S. assistance is now: a report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate*. Washington: U.S. G.P.O., <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-106SPRT64135/pdf/CPRT-106SPRT64135.pdf>, (consultato il 20 luglio 2019).

U.S. Department of State (2019), in particolare gli articoli in PDF riguardo il *2018 Country Reports on Human Rights Practice: Colombia*, Washington, DC, 13 Marzo.

U.S. Department of the Treasury, Resource Center, Venezuela-related Designations, Office Of Foreign Assets Control (2019), *Specially Designated Nationals List Update*, Washington, DC, May 4, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190405.aspx> (consultato il 20/07/2019).

Verger, A., T. Muhr, T. (2007): Higher Education for All, *Educación Superior en Venezuela: Rompiendo con la ortodoxia liberal en política educativa*, in E.S. Vila Merino (ed.) *Venezuela como Laboratorio de Políticas Públicas: Seis Miradas a la Sociedad, la Economía y la Educación Bolivariana*, Malaga: CEDMA, pp. 67-103. Consultabile in



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

anno IX, n. 1, 2019

data di pubblicazione: 20 novembre 2019

Osservatorio europeo e internazionale

[https://www.academia.edu/3325457/Educaci%C3%B3n Superior en Vene-
zue-](https://www.academia.edu/3325457/Educaci%C3%B3n_Superior_en_Venezuela-)

[la Rompiendo con la ortodoxia liberal en pol%C3%ADtica educativa. I
n E.S. Vila Merino ed. Venezuela como Laboratorio de Pol%C3%ADtic
as P%C3%BAblicas Seis Miradas a la Sociedad la Economia y la Educ
aci%C3%B3n Bolivariana Malaga CEDMA pp. 67-103. 2007](#) (consulta-
to il 20 luglio 2019).



Abstract

Venezuela: an example of hybrid warfare

Since hybrid warfare attempts to defeat a nation's will, a comprehensive information effort is necessary to: generate effects for military operations; isolate the adversary diplomatically; and maintain international support for the military campaign. Shaping to prevent war must involve coordinating our narrative; enunciating the ramifications of conflict to hybrid threats; establishing information conduits into conflict areas; and collaborating with joint, interagency, intergovernmental, and multinational partners. Some of the IO techniques may appear tactical; however, the strategic information environment can be significantly altered by or through a single tactical event. Technical enablers such as Electronic Warfare and Cyber activities are also critical to combating hybrid threats, as is controlling how adversaries view our operations through use of Operations Security and Military Deception. In many ways, "the mission" is the message.

Keywords: hybrid warfare; Plan Colombia; Venezuela; Airborne; propaganda.





Massimo Donini, *Populismo e ragione pubblica*, Mucchi editore, Modena, 2019, pp. 77

Tra i termini più utilizzati nel discorso pubblico e politico più recente si può di certo annoverare «populismo», sebbene tale parola – a dispetto di ciò che i più credono – abbia una storia per nulla recente: il *Grande dizionario italiano dell'uso* curato da Tullio De Mauro indica il 1921, sebbene per il significato storico di «movimento politico e culturale sorto in Russia nel XIX sec., precedente al diffondersi del marxismo, che teorizzava il dovere degli intellettuali di porsi al servizio del popolo attraverso l'attività di propaganda rivoluzionaria volta a ottenere un miglioramento delle condizioni delle classi più povere» (significato per il quale risale al 1919 la prima attestazione di «populista»); solo in seconda battuta si trova l'accezione politicamente connotata, estensiva e spregiativa di «atteggiamento politico di esaltazione velleitaria e demagogica dei ceti più poveri», nonché quella artistico-letteraria (ugualmente però da considerare) di «rappresentazione idealizzata del popolo in quanto considerato come depositario di valori etici e sociali».





Volendo sviluppare le definizioni fornite dal dizionario, può essere opportuno – pur nella consapevolezza di rischiare di essere ricompresi d’ufficio tra chi «non potendo impedire che accadano certe cose, si trova pace fabbricando scaffali»¹ – individuare alcuni caratteri comuni alle varie forme di populismo per tracciare un profilo minimo del fenomeno. Si possono dunque identificare una visione morale della politica, la rimarcata differenza tra popolo ed *élite* corrotte, l’incarnazione di una *multitudo* indistinta (e forse indistinguibile: diversamente la costruzione perderebbe molta della sua forza) in un *leader* o in limitatissime figure di guida: esse appaiono in grado di interpretare volontà e sentimenti del popolo e come tali si pongono, senza che sia richiesto (e probabilmente nemmeno possibile) di dar prova della bontà di quell’interpretazione, che somiglia piuttosto a un postulato².

Parte da questo tentativo definitorio la riflessione di Massimo Donini, ordinario di Diritto penale all’Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, del quale è uscito da poco il breve saggio *Populismo e ragione pubblica*, pubblicato da Mucchi (nella collana *Piccole conferenze* diretta da Aljs Vignudelli). Lo sguardo che emerge dalle pagine è indubbiamente quello del penalista, ma anche – e forse innanzitutto – quello dello studioso teorico che cerca di identificare le ricadute di un fenomeno sempre più in crescita su uno degli strumenti più delicati di cui l’ordinamento giuridico disponga. Anche e soprattutto quando, come qui, l’elemento ca-

¹ La citazione è estratta dall’ultima intervista a Pier Paolo Pasolini (Colombo 1975).

² Piuttosto di recente, al contrario, c’è chi ha insistito sul ruolo di «interpreti e rappresentanti della volontà popolare» tanto degli eletti in una democrazia rappresentativa, quanto di coloro che prendono parte a una democrazia diretta (Delussu 2014, 153-154).



ratterizzante del quadro che si compone pare essere l'irrazionalità, formante in netto contrasto con i fondamenti tanto della scienza penalistica, quanto dell'idea stessa della democrazia; essa mostra invece di avere molto in comune con le istanze di sicurezza, soprattutto quelle legate alla c.d. "sicurezza percepita", tanto dalle singole persone quanto dalla collettività.

L'autore, tuttavia, sottolinea che l'irrazionalità, in questa fase, connota soprattutto la politica (e la sua estrinsecazione più rilevante ed efficace, la comunicazione), dunque l'area dei decisori cui è affidata la scrittura delle regole: si assiste a continui appelli al popolo e conseguenti "interpretazioni autentiche" (sedicenti) della volontà popolare che si configurano come nuovi riti della politica³ o, per utilizzare le parole di Donini con ascendenze schmittiane, «nuove forme liturgiche e sacrali del potere», che passano immancabilmente attraverso i *mass media*. In queste dinamiche, chi si trova nella posizione del *leader* si manifesta come «espressione numinosa di personificazione del consenso» che proviene dal popolo indistinto (quale "corpo mistico" della Nazione).

Non si tratta, a ben guardare, di una novità assoluta: l'autore ripercorre alcune pagine del passato in cui il diritto è stato assimilato alle "scienze sacre"⁴, per lo stretto rapporto tra legge umana e legge naturale (se non addirittura divina, per la derivazione sacra del potere) che sussi-

³ Secondo l'analisi che si ritrova in Kertzer (1989); si tratta di fenomeni che, per ciò che qui interessa, incrociano i meccanismi di integrazione – soprattutto di integrazione funzionale e materiale – teorizzati da Smend (1988, 75 ss.).

⁴ Come rappresentato dall'affresco del *Trionfo di san Tommaso* di Andrea di Bonaiuto, nella basilica fiorentina di Santa Maria Novella, descritto e analizzato a fondo da Donini.



steva nel medioevo; lo stesso studio metodico di glossatori e commentatori finì per sacralizzare il testo del *Corpus iuris civilis* e, anche in seguito, non venne meno da più parti la convinzione del fondamento sacrale del diritto civile, così come si protrasse a lungo la sovrapposizione di fatto tra peccato e crimine; persino alcuni tra i maggiori esponenti del giusnaturalismo finirono per concepire un diritto che, pur non divino, non poteva dirsi nemmeno ateo (Grozio fece quasi coincidere il suo diritto razionale “autonomo” con quello divino, in Hobbes l’autorità mostruosa del Leviatano aveva più di un tratto della divinità).

La svolta sistemica e “matematica” dell’Illuminismo – da Leibniz in avanti – avrebbe sostanzialmente invertito questa tendenza, con una distanza sempre maggiore da basi e speculazioni teologiche, pur senza perdere del tutto il contatto con l’irrazionalità. A dispetto del consolidarsi dell’immagine di un diritto positivo e “laico”, separato dalla morale, e in particolare di un diritto penale qualificato come *extrema ratio*, necessariamente caratterizzato da diritti per l’imputato (compresa la mitezza e proporzionalità della pena) e comunque limitato il più possibile all’applicazione della legge parlamentare scritta⁵, nella riflessione riemergono qua e là fondamenti etico-teologici⁶.

⁵ Tra i «tratti consolidati dell’illuminismo penale», Donini individua significativamente «la estromissione della vittima dal processo, che riguarda la risposta a un fatto commesso, non il rapporto tra autore e vittima», quest’ultimo di certo connotato in senso irrazionale.

⁶ L’autore cita il penalista Francesco Carrara e il fondamento del suo ordine razionale naturale rinvenuto nel «precetto di Dio, promulgato all’uomo mercè la legge di natura»: un’osservazione evidentemente frutto dell’impronta cattolica, la stessa che emerge con prepotenza dall’opera di Alessandro Manzoni.



L'era del costituzionalismo, poi, ha elaborato nuove forme di sacralità, quanto ai riti e agli strumenti («Le sentenze si rispettano ed eseguono. Il processo penale ha scenografie e cadenze autoritarie. Si respira violenza di Stato. L'inaugurazione dell'Anno giudiziario è laica, ma anche molto religiosa. I vestimenti della Corte costituzionale assisa ispirano movenze sacerdotali»): questa sacralità da «religione civile», tuttavia, passa attraverso le «poche parole oracolari» dei padri costituenti, che trasformano le Costituzioni nei nuovi testi sacri e, nel vincolare le generazioni future, dimostrano «un potere ineffabile e imbarazzante, che sembra davvero sovrumano», sgretolando anche «la religione della lettera della legge»: ciò è avvenuto – come sottolinea condivisibilmente l'autore – soprattutto dopo il *big bang* innescato dalla Shoah e dalla bomba atomica, minacce profonde e drammaticamente inverte alla sicurezza delle persone, che hanno imposto «l'esigenza della protezione dell'umanità da sé stessa».

Dagli eventi dell'ultima parte della prima metà del Novecento sono derivate varie conseguenze, dalla nascita del diritto penale internazionale (con la responsabilità personale, da comando e degli Stati) e del biodiritto alla nuova considerazione per le vittime dei reati, principalmente come reazioni alle drammatiche conseguenze di «regimi forti di consensi popolari totalitari e di rigorose obbedienze alla legge positiva e al comando del superiore»; sul piano della risposta penalistica, tuttavia, non sempre ciò si è tradotto in nuove garanzie o nell'aggiornamento di quelle esistenti. Al contrario, si è assistito innanzitutto all'uso «diritto penale come *prima ratio*, e sempre più spesso come etica pubblica, con una confusione permanente tra diritto penale e morale»: ciò si vede anche e soprattutto con la sempre maggiore introduzione di norme in funzione



simbolica (per venire incontro alle istanze in materia di sicurezza percepita) e di reati di pericolo, la giurisprudenza che non di rado assume il ruolo di fonte (con il deciso incremento del potere dei giudici, che – per quanto qui interessa – in tema di sicurezza giocano un ruolo fondamentale nell'applicazione delle norme penali o nell'individuazione di un'esimente che impedisca detta applicazione)⁷.

Così, mentre la costruzione delle norme sembra sempre più dover avere alla base il sapere scientifico, ma la regola in quel campo è «l'incertezza scientifica, la falsificabilità delle acquisizioni del passato» – per cui, come si è scritto di recente, «il diritto deve farsi carico del compito improbo di governare fattispecie dubbie persino per gli specialisti di altri rami del sapere» ed «è costretto a flessibilizzarsi oltremodo, mettendo in discussione categorie tradizionali, finendo per trasformarsi, in taluni casi, anche radicalmente» (Iannuzzi 2018, 1) – su questa carenza contemporanea di «fondazione razionale del diritto positivo» si è abbattuta e si abbatte l'onda populista: essa, nella sua comunicazione pressoché unidirezionale, mira solo a divulgare e a cercare il plauso del popolo (quello che i populistici ritengono di saper interpretare al meglio), senza spazio per il confronto con esperti e tecnici esterni al gruppo dei *leader* e, al contrario, con ampi margini per l'irrazionalità di matrice popolare e

⁷ Tra le cifre del «post-illuminismo penale» l'autore individua pure un'accentuazione inusitata della sanzione carceraria, con cornici edittali più pesanti «che portano a un raddoppio del male al di là delle decantate finalità rieducative della pena» e con la costante diatriba tra i sostenitori incrollabili delle pene detentive (ritenute giuste e sacrosante) e coloro che le vedono come «lacerante frattura di un'umanità disuguale». Eppure le voci che propugnano questa seconda tesi rischiano di essere puntualmente coperte dalle prime, alla stregua di «una notizia che non fa notizia» (Corleone e Pugiotto 2012, 11).



per quella che le guide-interpreti ritengono di vedere, veicolano o (addirittura) fomentano.

Se osservata dal punto di vista della sicurezza, si tratta indubbiamente di una situazione delicatissima, in cui il populismo rischia di veicolare nella sfera pubblica e soprattutto nelle sedi decisionali consistenti elementi di irrazionalità o comunque di non-razionalità: ciò con il rischio che a sollecitare, pervadere, animare e condizionare la *lex* (da intendersi come fonte del diritto, prodotto della volontà della maggioranza) siano «i moti istintivi e gli appetiti» del popolo, senza che i suoi sedicenti interpreti si siano realmente interrogati su «ciò che in queste inclinazioni e in queste ispirazioni c'è di onesto o di turpe, di buono o di cattivo, di giusto o d'ingiusto»⁸.

Ecco allora che – per l'autore e, più modestamente, anche per chi scrive – occorre una visione più ampia, che richiede la massima attenzione e prudenza – ma meglio sarebbe ragionare in termini di *prudencia* – nell'assumere «decisioni in contesti di incertezza scientifica e anche valoriale, spesso tra “stranieri morali”», cioè individui che, appartenendo a comunità diverse, hanno visioni del mondo anche molto distanti (e potenzialmente confliggenti)⁹. Si tratterebbe di non fermarsi alla *lex* e di concentrarsi sull'intero *discorso giuridico pubblico* (che comprende anche il dibattito dottrinario ampio e la motivazione delle decisioni prese dai giudici): esso si caratterizza, secondo Donini, per una pubblicità che non

⁸ La citazione è tratta dalla *Repubblica* di Platone (VI, 7, 393) e, precisamente, è estrapolata dalla “similitudine del grande animale”: essa, per Donini, è un'immagine esemplificativa del metodo che connota gli «aspetti più censurabili del populismo».

⁹ L'autore trae l'espressione da Engelhardt Jr. (1999, 39 ss. e 106 ss.)



lo limita a un ceto di pochi esperti “iniziati”, Corti comprese (con una sorta di «sapere teologico riservato») ma lo rende sottoponibile a controlli diffusi da parte di chiunque e dà alla ragione – come alla conoscenza – carattere pubblico e non limitato a certi gruppi. Per l'autore è ben chiaro che «la controllabilità delle decisioni da parte del maggior numero possibile di persone è il tema fondamentale in un contesto di democrazia costituzionale, non l'approvazione plebiscitaria»: sembra la condizione più opportuna per la creazione del diritto, da intendersi come *ius* che auspicabilmente sia anche *iustum*¹⁰. Le scelte giuridiche complessivamente intese, in questo modo, risulteranno essere comunque frutto di una *volontà*, ma questa sarà *democratica* (e, come tale, frutto della complessità e del pluralismo¹¹) e non *popolare* (idea che invece, nell'età del populismo, rimanda a una semplificazione che considera solo ciò che unisce il popolo, dunque mal tollera frazionamenti).

In questa cornice, non può stupire un giudizio negativo di Massimo Donini sulla ragione pubblica «molto, troppo spesso declinata in termini penalistici», in una società fin troppo abituata a ragionare secondo la logica dei *mala quia vetita* (che ha prodotto, per esempio, la criminalizza-

¹⁰ Non pare inutile sottolineare che questo concetto, che non può sovrapporsi automaticamente a quello di *ius* – si pensi soltanto alla diatriba teorica giusnaturalistica tra chi, come Hobbes, identificava automaticamente il *ius* con il *iustum*, «cioè nel comando ritenuto intrinsecamente *iustum*» (Vignudelli 2010, 125) e chi, come Locke, attraverso i controlli esplicita la non coincidenza tra *ius* e *iustum* – sembra nascere logicamente prima di quello di *ius*, al di là di ogni considerazione etimologica.

¹¹ Non si vuole, peraltro, trascurare la delicatezza di questo concetto, per le tante implicazioni e sfumature che esso presenta, specie ove si intenda impiegarlo in chiave interpretativa: in proposito, cfr. Vignudelli (2011, 625 ss.).



Recensioni

zione dello *status* di immigrato illegale sulla base delle istanze securitarie, senza soffermarsi sugli effetti di simili norme, così come ha portato a sanzionare penalmente comportamenti qualificabili sì come “negativi” o nocivi, ma punibili penalmente solo in una dimensione di “stato etico”, davvero non auspicabile). Ecco allora che per l'autore «l'unica *ratio* possibile» in grado di legittimare il diritto penale è «l'obiettivo di poter scomparire»: la previsione di una sanzione rieducativa (a patto che ci si creda davvero) ma *prima facie* retributiva e afflittiva, in altre parole, si giustificerebbe solo con la speranza e l'obiettivo di non essere di volta in volta applicata (ricercando valide alternative), fino a quando si dovesse rilevare che non c'è nemmeno più bisogno di prevederla.

Si tratta di una provocazione, certo, ma offerta *cum grano salis*: solo il citato discorso giuridico pubblico sembra idoneo a scongiurare la prevalenza della risposta criminale (per giunta come *prima ratio*) che certe derive populistiche e filosecuritarie possono incentivare. Se, come chiosa Donini, «è sempre il *ius* che legittima la *lex*», non ci si deve mai scandalizzare di fronte a chi invoca «una verifica collettiva, non solo giurisdizionale, dei prodotti legislativi», di fronte a una maggioranza che nel sistema democratico deve esserci (anche solo come maggioranza relativa), ma si mostra «spesso incapace di motivare in modo non populistico le proprie leggi». In tutto ciò, la *doctrina* e, ancora di più, la discussione, lungi dall'essere un peso o un intralcio, hanno un ruolo irrinunciabile.

Gabriele Maestri

(Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate;
dottore di ricerca in Scienze politiche – Studi di genere;
coordinatore della redazione di *Democrazia e Sicurezza*)



Bibliografia

Colombo, F. (1975), *Siamo tutti in pericolo*, in *Tuttolibri*, 8 novembre, p. 3, ora in P.P. Pasolini (1999), *Saggi sulla politica e sulla società*, Milano: Mondadori, pp. 1723-1730.

Corleone, F., A. Pugiotto (2012), *Quando il delitto è la pena*, in F. Corleone, A. Pugiotto (cur.), *Il delitto della pena. Pena di morte ed ergastolo, vittime del reato e del carcere*, Roma: Ediesse, 2012, pp. 11-32.

Delussu, R. (2014), *La teoria del Grillo. Il MoVimento 5 Stelle tra Costituzione e Rivoluzione*, Reggio: la Clessidra.

Engelhardt Jr., H.T. (1999), *Manuale di bioetica*, Milano: Il Saggiatore.

Iannuzzi, A. (2018), *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli: Editoriale Scientifica.

Kertzer, D.I. (1989), *Riti e simboli del potere*, Roma-Bari: Laterza.

Smend, R. (1988), *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano: Giuffrè.

Vignudelli, A. (2010), *Diritto costituzionale*, 5ª ed., Torino: Giappichelli.

Vignudelli, A. (2011), *Interpretazione e Costituzione. Miti, mode e luoghi comuni del pensiero giuridico*, Torino: Giappichelli.

