

Emergenze sicurezza: un discorso istituzionale sull'alterità¹

Sara Saleri

La paura è come un kalashnikov. La paura può essere minacciata, agita, usata [...]. La paura si veste da umano (un agente di minaccia, un portatore di esecuzione) ma non è umana. Ogni paura, dal buio alla mafia, dall'intimidazione del potere alla minaccia della prigione, non è che la piccola pozza, caduta per disgrazia vicino a noi, di un vasto giacimento, di un deposito profondo e inesauribile. [...] Quando si comincia ad attingere ai giacimenti della paura, o si va verso il panico o verso la fuga. O nelle leggi della paura che generano altra paura.

Colombo 2009, pp. 104-105

Il quarto governo Berlusconi si apre con un'emergenza, la cosiddetta "emergenza rifiuti"²: in Campania, in particolare nelle province di Napoli e Caserta, da mesi lo smaltimento dei rifiuti è bloccato, la spazzatura si accumula per le strade, agitazioni e vandalismo fanno parte della cronaca ormai quotidianamente.

Per dimostrare la prontezza dell'azione governativa e la vicinanza ai problemi "reali" del paese, il primo consiglio dei ministri si svolge, in via straordinaria, proprio a Napoli. Il 21 maggio 2008, nella conferenza stampa di chiusura del consiglio, Silvio Berlusconi comunica trionfante i provvedimenti approntati dal nuovo governo per far fronte alla crisi regionale.

Ma il quarto governo Berlusconi si apre anche con l'annuncio di una *nuova emergenza*. Un'emergenza destinata a prendere il posto di quella sui rifiuti, a catalizzare l'attenzione dei media e a innestare un animato dibattito pubblico nei mesi successivi. Nella stessa conferenza stampa di Napoli, una volta esaurito il tema "rifiuti", il presidente del consiglio dichiara: "Abbiamo affrontato un tema

¹ La presente comunicazione, presentata al XXXVII congresso dell'Associazione Italiana di Studi Semiotici, "Politica 2.0. Memoria, etica e nuove forme della comunicazione politica", Bologna 23-25 ottobre 2009, fa parte di una ricerca più ampia, svolta con il gruppo di ricerca del Laboratorio di Studi di Genere *Rigenerazioni*, costituito nell'ambito del Dottorato in Semiotica dell'Università di Bologna – SUM. Nel corso dell'articolo si farà più volte riferimento ai lavori degli altri membri del gruppo, tutti presentati all'interno del medesimo atelier.

² La dicitura "Emergenza rifiuti in Campania" è adottata ufficialmente dalla Presidenza del Consiglio, che appronta una struttura apposita (Struttura del Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti in Campania) e un sito web: www.emergenzarifiuticampania.it.

grave che riguarda tutti i cittadini italiani. *Il tema della sicurezza, il tema della paura* che i cittadini hanno e del loro diritto a non avere più paura”³.

La prima apparizione pubblica del cosiddetto “pacchetto sicurezza” (che sarà presentato di lì a poco, nel corso dello stesso incontro, dal ministro dell’interno Roberto Maroni) avviene perciò all’insegna di una marca patemica molto forte: *la paura*.

Che cosa implica questa sovrapposizione tra sicurezza e paura? Che cosa dice di sé un governo che afferma di volere garantire ai suoi cittadini il “diritto a non avere più paura”? Quale concetto di sicurezza emerge da tale discorso?

Per provare a dare una risposta a queste domande, l’articolo che segue si addentra in quell’insieme di norme e decreti che va sotto il nome di “pacchetto sicurezza”, interrogandosi su temi e valori sottostanti al discorso istituzionale generato da queste disposizioni governative.

1. Oggetto d’analisi e costruzione del corpus

Partiamo dall’inizio, da una premessa necessaria a chiarire di cosa stiamo parlando: che cos’è il “pacchetto sicurezza”? Come si compone? Perché riteniamo che sia un oggetto di studio interessante?

Il pacchetto è un insieme di provvedimenti diversi tra loro, ma, come vedremo, funzione di uno stesso programma narrativo⁴:

a) Un decreto legge (n. 92/23 maggio 2008) recante “misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”. Viene convertito in legge, come previsto dalla procedura, entro due mesi dalla promulgazione (legge n. 125/24 luglio 2008). Le questioni principali regolate dal decreto riguardano l’espulsione di stranieri, l’aumento del potere dei sindaci e la confisca dei beni di mafia. Nella legge viene anche inserita una norma (art. 7-*bis*) che regola il concorso delle forze armate nel controllo del territorio.

b) Due disegni di legge:

- “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” (Ddl 733/B), che diverrà legge (n. 94) il 15 luglio 2009, dopo un lungo dibattito parlamentare a suon di emendamenti. È suddivisa in cinque macro-aree di intervento: immigrazione irregolare, criminalità organizzata, criminalità diffusa, sicurezza stradale e decoro urbano. Anche a causa della lunga gestazione, questo provvedimento è il principale oggetto del dibattito pubblico e mediatico, soprattutto per quanto riguarda le norme legate all’immigrazione.
- Adesione dell’Italia al Trattato europeo di Prüm, che regola lo scambio di informazioni tra stati membri dell’Unione europea.

c) Tre decreti legislativi, relativi al ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri (n. 160/3 ottobre 2008), al riconoscimento dello status di rifugiato (n. 159/3 ottobre 2008) e alla libera circolazione dei cittadini comunitari (ritirato).

In seguito mi soffermerò più nel dettaglio su diversi aspetti del pacchetto sicurezza, ma per ora è sufficiente fare cenno all’acceso dibattito che si è sviluppato a partire da questi provvedimenti, sia all’interno del parlamento che nel più ampio ambito pubblico-mediatico.

Per limitarsi al dibattito relativo al disegno di legge n. 733 e poi alla legge n. 94, basti ricordare la lunga discussione relativa alle “ronde”, bocciate durante la prima votazione in senato (aprile 2009), poi reinserite da un apposito decreto del ministero dell’interno (8 agosto 2009) che regola le “associazioni di osservatori volontari”; oppure le polemiche seguite alla cosiddetta norma sui “medici-

³ Le trascrizioni dalla conferenza stampa del 21 maggio 2008 sono mie, e si basano sul video dell’evento, scaricabile dal sito web del governo italiano: www.governo.it/GovernoInforma/Multimedia/dettaglio.asp?d=39096.

⁴ Queste disposizioni vengono presentate come un tutto unico, tanto nel sito web del ministero quanto nella conferenza stampa del 21 maggio 2008, dove Maroni la definisce “apparato di legge” e afferma esplicitamente: “Vorrei precisare che i provvedimenti li consideriamo un unico provvedimento, uno stesso pacchetto”.

spia”, che prevedeva la segnalazione da parte del personale medico-sanitario dei cittadini stranieri non in possesso del permesso di soggiorno (poi stralciata dalla legge)⁵.

Si tratta di un dibattito tutto “politico”, se si accetta, come è il caso di chi scrive, la definizione di Landowski (1989, p. 275), che considera

“come origine di una *dimensione politica* ogni ‘fare’ discorsivo il cui svolgimento mira, o semplicemente comporta qualche *effetto di potere*, intendendo con questo la trasformazione delle competenze modali delle parti partecipanti alla comunicazione e, in seguito, la trasformazione delle condizioni di realizzazione dei loro programmi rispettivi d’azione”.

In questo dibattito, durato più di un anno, ho scelto di isolare *la voce ufficiale* del pacchetto sicurezza. Perciò la mia analisi⁶ si basa su un corpus formato da:

- testi giuridici che fanno parte del pacchetto sicurezza;
- comunicazione istituzionale che ruota intorno e che “spiega” il pacchetto sicurezza: sito internet del governo italiano e del ministero dell’interno (pagine web relative al pacchetto sicurezza), comunicati stampa, video delle conferenze stampa.

Tale scelta va motivata, soprattutto considerando la definizione di Landowski appena citata: perché astrarsi dal dibattito pubblico e mediatico che ruota attorno e si intreccia al discorso istituzionale, rendendo forzata una netta separazione tra diverse sfere?

La decisione di limitare il corpus in questo modo è stata presa, da un lato, nell’economia della ricerca più ampia di cui questo articolo fa parte: il dibattito pubblico legato al pacchetto sicurezza è stato infatti studiato in modo approfondito da un altro lavoro⁷, a cui questo articolo si lega in modo complementare.

D’altro lato, la scelta di concentrarmi sui testi giuridici e sulla comunicazione istituzionale trova la sua radice proprio nel dibattito pubblico scaturito dal pacchetto sicurezza. Investiti dalla violenza, dai toni accesi e dall’aspra conflittualità che permeava il dibattito, si rischiava di perdere di vista l’oggetto del discorso: una serie di norme e le loro conseguenze sulla vita delle persone.

I testi giuridici, perciò, sono sembrati il punto di partenza ideale, per risalire all’origine del dibattito e per ricostruire il sistema di valori sotteso al pacchetto sicurezza. Come ricorda Greimas (1976 p. 84), il sistema giuridico è un potente regolatore della realtà, sia in quanto “parola performativa assoluta che instaura un ordine del mondo convenzionale ed esplicito”, sia perché “chiama a esistere, per il semplice fatto di enunciarli, gli esseri e le cose e attribuisce loro funzioni precise, delimitate da regole prescrittive e interdittive”. A imprimere forza e credibilità al discorso giuridico contribuisce quella che Greimas (*ibidem* p. 79) definisce l’“isotopia referenziale del discorso: essa s’impone al lettore come un verosimile sociale, anzi come un a priori logico che descrive e organizza la parola legislativa”. Analizzare e decostruire i testi giuridici, perciò, significa “denaturalizzare” il discorso referenziale, denunciare la sua natura costruita e individuare il sistema di valori su cui si basa.

Si è poi deciso di accompagnare l’analisi dei testi giuridici con lo studio della comunicazione istituzionale approntata dal governo e dal ministero dell’interno come una “guida di lettura” che indica al lettore le salienze su cui soffermarsi. Si tratta di testi che il soggetto istituzionale dirige primariamente ai media, per alimentare il dibattito pubblico, e perciò componente fondamentale della “voce” del pacchetto sicurezza.

⁵ Un’ottima fonte di informazioni, commenti e approfondimenti sul pacchetto sicurezza e sul dibattito da esso suscitato è il sito di Melting Pot Europa: www.meltingpot.org.

⁶ Per ragioni di spazio, nell’articolo che segue ci si limita a citare alcuni esempi e raramente ci si sofferma su un’analisi dettagliata dei testi considerati. Tuttavia è bene tener conto che le conclusioni a cui arrivo si basano sull’analisi dell’intero corpus testuale.

⁷ Si tratta del lavoro di Viviana Vignola 2010, www.ec.aiss.it.

2. Diritto a non aver paura o diritto alla sicurezza?

Partiamo dall'atto che sancisce l'entrata in scena del pacchetto sicurezza nell'arena pubblica e torniamo alla presentazione da parte di Silvio Berlusconi citata in apertura, stavolta estraendo un brano più lungo:

“Abbiamo affrontato un tema grave che riguarda tutti i cittadini italiani. Il tema della sicurezza, il tema della paura che i cittadini hanno e del loro diritto a non avere più paura. Il diritto a non avere paura è un diritto primario che uno stato, se vuole essere tale, non può non garantire ai suoi cittadini. Quindi abbiamo dato vita ad un lavoro approfondito di misure immediate che abbiamo calato in quattro diversi provvedimenti. [...] Nel giro di due mesi l'intero sistema delle nuove norme potrà essere operativo e non potrà che portare dei risultati che noi pensiamo possano essere molto ma molto positivi”.

A livello di costruzioni narrative, questo brano allestisce la sceneggiatura, a prima vista molto chiara e razionale, della “risoluzione dei problemi”: l'enunciatore, soggetto del sapere e del potere, ha identificato un problema (“un tema”), lo ha affrontato e ha messo in essere una serie di azioni che avranno il risultato di limitarlo. Ma non appena risaliamo al livello discorsivo, cominciano ad emergere le prime complessità e ambiguità.

Per prima cosa: qual è il problema che il governo ha affrontato?

Innanzitutto il “problema” non è presentato esplicitamente come tale: ci viene detto che si tratta di un “tema”, che, pur “grave”, viene affrontato con un certo distacco quasi burocratico, che tende a generalizzare l'oggetto del discorso. Che infatti è investito da un'iniziale ambiguità e vaghezza: il tema è la sicurezza; no, è la paura; no, è *tutte e due*. Una prima sovrapposizione che è una dichiarazione (che di fatto “segna” tutto il pacchetto sicurezza): il problema della sicurezza è il problema della paura. Ma come ci si deve comportare, se il problema di partenza non è uno “stato di cose” ma è uno “stato dell'animo”⁸?

Nell'ottica di un'azione razionale, per riportare una passione a un paradigma di razionalità, la cosa più logica sarebbe di ricostruire i nessi causali, andare a cercare le cause della paura, ed agire su di esse. In questo caso, invece, la soluzione è concentrarsi sulla passione, oggettivarla, fino a renderla il vero e proprio oggetto dell'azione. L'obiettivo, perciò, non è tanto garantire la sicurezza, come sembrava suggerire l'inizio della frase, ma garantire la “non-paura”. Tant'è vero che Berlusconi ribadisce: ciò che va garantito è il “diritto a non avere paura”. Non il diritto a essere sicuri.

Come si affronta perciò questo problema?

Il soggetto enunciatore (“noi”), investito di un potere generatore (“abbiamo dato vita”), si costruisce come soggetto del fare, che lavora a delle “misure immediate”. Ma questo fare è sovraordinato da un'istanza superiore: a essere in gioco è la stessa identità dello “stato” che se vuole dirsi tale non può non agire. *Non poter non fare* implica una condizione di necessità, inevitabilità, causata da una decisione presa sul piano del volere: questo stato vuole dirsi tale, perciò, necessariamente, non può sottrarsi all'azione.

Si tratta quindi di un'azione inevitabile in un quadro di riferimento più alto: la Responsabilità, come Meta-destinante, sovraordina la scelta. Il soggetto di enunciazione proietta un'immagine di sé come soggetto responsabile, che non sfugge ai propri doveri e si prende cura⁹ dei cittadini, addirittura forgiando per loro nuovi diritti.

Questa inevitabilità finisce per investire anche i risultati, che *non potranno non* essere “molto ma molto positivi”: un'ostentazione di sicurezza, insieme a un'ammissione di vaghezza (quali saranno questi risultati, pur “molto ma molto positivi”?).

In questa dichiarazione Berlusconi rende esplicito quello che, di fatto, è l'impegno del governo con il pacchetto sicurezza: togliere la paura, *rassicurare* i cittadini. Ma rassicurare chi ha paura è cosa ben

⁸ Si fa ovviamente riferimento al sottotitolo di Greimas Fontanille 1991: *Semiotica delle passioni. Dagli stati di cose agli stati d'animo*.

⁹ Un “prendersi cura” messo in discorso più che messo in atto, come vedremo. Sul complesso e ambiguo concetto di “cura”, cfr. Mortari 2006 e la riflessione di Sara Spinelli 2010, www.ec.aiss.it.

diversa da rendere sicuro chi è insicuro. Come leggiamo sul dizionario, assicurare significa “infondere sicurezza a qualcuno liberandolo da incertezze, ansie, sospetti, paure”¹⁰. Sinonimo di “tranquillizzare, confortare”, è un atto che si pone esplicitamente nella sfera patemica, che vuole eliminare percezioni, “stati d’animo”, piuttosto che stati di cose¹¹.

È importante sottolineare che questo è l’unico riferimento alla paura, in tutto il materiale considerato. Ma ci pare che qui si trovi il fattore genetico da cui si sviluppa tutto il discorso del pacchetto sicurezza. Non solo perché, banalmente, si pone all’inizio, ma, cosa ben più importante, perché presiede alla costruzione di tutto il discorso. Questo riferimento denuncia apertamente quei valori di base che nel resto della comunicazione risultano semplicemente *rivestiti* di oggettività.

Ad esempio, prendiamo in considerazione il titolo/slogan della pagina web dedicata al pacchetto sicurezza¹²: “Pacchetto Sicurezza – Le misure per rendere più sicura la vita dei cittadini”.

Per prima cosa, questi provvedimenti stanno ben rinchiusi in un “pacchetto”, con una figurativizzazione che lo rende familiare: si tratta di un *plico*, confezionato dal ministero dell’interno e, proseguendo il percorso figurativo evocato, inviato nelle case dei cittadini (un pacchetto postale?), dato in dono ai cittadini (un pacchetto regalo?), per “rendere più sicura” la loro vita.

E i cittadini, nello scartare il pacchetto, troveranno un kit di “misure”. Si tratta di un termine che ricorre in tutta la comunicazione sul pacchetto sicurezza e che porta in sé un sema quantitativo, l’universo semantico richiamato fa riferimento a una misurazione, con effetto di senso oggettivante.

Questa frase evoca una sceneggiatura estremamente razionale: il governo ha esaminato i problemi di insicurezza (dei cittadini), *li ha misurati* e ha individuato quelle soluzioni – misure – che hanno le stesse dimensioni dei problemi affrontati.

Rispetto alla “rassicurazione” appena ravvisata, questo slogan si riferisce in modo più diretto a “rendere più sicura la vita”. Ma non si tratta che di un rivestimento oggettivante, come si scopre proseguendo nell’analisi. Basta andare a ricercare quali siano in effetti questi problemi di partenza, perché la presunta oggettività di questa sceneggiatura cominci a vacillare.

3. L’emergenza e la scomparsa dei problemi

La soluzione dei problemi di insicurezza sembra prefiguarsi, a livello discorsivo, nella loro *dissoluzione*: in tutta la comunicazione istituzionale analizzata non vi sono cenni espliciti ai problemi a cui il pacchetto sicurezza si rivolge, che scompaiono nella vaghezza e nell’imperatività dell’emergenza, isotopia principale e chiave di lettura privilegiata.

Questa caratterizzazione isotopica si rileva a molti livelli dei testi analizzati.

Una prima colorazione isotopica è data, come si è visto, dalle circostanze di enunciazione, visto che il pacchetto viene presentato proprio nel bel mezzo di un’altra emergenza, quella che Berlusconi definisce “emergenza nello smaltimento dei rifiuti. [...] Come un’emergenza dovuta a un terremoto oppure ad un’eruzione vulcanica” (conferenza stampa 21 maggio 2008).

La presentazione dei provvedimenti sulla sicurezza è perciò potentemente incorniciata da questo contesto, che stabilisce un clima patemico dominato dall’urgenza e dalla catastrofe e una modalizzazione fortemente sbilanciata sul *saper fare* (*saper risolvere problemi*) del governo.

Lo stesso strumento legislativo adottato per dare inizio al pacchetto sicurezza fa riferimento a una situazione di emergenza: il decreto-legge è infatti un atto con forza di legge che può essere adottato dal governo “in casi straordinari di necessità e urgenza” (*Costituzione italiana*, art. 77).

A livello delle lessicalizzazioni, poi, i riferimenti all’emergenza e all’urgenza sono continui: per limitarsi alla conferenza stampa che ci sta guidando in quest’analisi, abbiamo già visto che Berlusconi si riferisce a “misure immediate”, mentre Maroni prefigura “ordinanze contingibili e urgenti” e fa appello

¹⁰ Dizionario online tratto da: Grande Dizionario Italiano con cd-rom di Gabrielli Aldo, *Dizionario della Lingua Italiana*, Editore Hoepli.

¹¹ La sicurezza come risposta a una percezione è d’altra parte alla base di molte politiche in questo senso, come mostra Lorenzetto 2010, in *E/C rivista online dell’Associazione Italiana di Studi Semiotici*.

¹² http://www.interno.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/speciali/Pacchetto_sicurezza/index.html

a “motivi imperativi di ordine pubblico”, che rendono necessaria una “corsia preferenziale in parlamento”, perché “l’apparato di legge sia immediatamente operativo”.

Tutto il pacchetto sicurezza è caratterizzato da un’aspettualizzazione puntuale: a una emergenza segue una reazione immediata del governo. Perciò è proprio a causa dell’emergenza, e dell’urgenza che essa implica, che il governo *non può non agire*.

Ma quel che più mi pare importante è che questa emergenza finisce per investire e strutturare a livello profondo anche il discorso, che, come l’azione, deve essere immediato e urgente. In quest’ottica, perciò, che bisogno c’è di perdere tempo in premesse o addirittura di spiegazioni?

Sempre nella conferenza stampa, appena il ministro Maroni prende la parola, afferma, senza alcuna introduzione: “Abbiamo preparato un documento illustrativo nel dettaglio delle misure”. Dopodiché, senza nulla frapporre, inizia a illustrarlo punto per punto: “Per capitoli la legge prevede”.

Sono le soluzioni (“le misure”) approntate dal governo a imperare, mentre i problemi di partenza non sono più nominati, scompaiono dal discorso. Oppure, quando se ne avverte la presenza, è sempre sotto forma di impliciti, o riferimenti anaforici a un non detto.

Ad esempio, Maroni in conferenza stampa, descrivendo le norme che rendono più difficili i matrimoni di stranieri con cittadini italiani, afferma: “La convivenza prima del matrimonio diventa di due anni in modo tale che si contrastino i matrimoni di convenienza, *con tutte le conseguenze che conosciamo*”.

Il discorso istituzionale, insomma, costruisce delle argomentazioni – e, quel che è più grave, delle azioni – che si autolegittimano, oppure che sono legittimate da un sapere presupposto e presentato come condiviso ma che – di fatto – altro non è che un pregiudizio (in questo caso che il matrimonio di una persona straniera con una italiana sia necessariamente determinato da interesse e che porti inevitabilmente conseguenze negative sulla sicurezza dei cittadini).

4. Paura di cosa? Paura di *chi*?

L’assenza dei problemi dal discorso e questa strategia argomentativa, che salta le premesse e che evita di descrivere le cause dell’insicurezza, denuncia la distorsione di base che abbiamo già sottolineato: è la paura che fa da motore.

Si manifesta qui in tutta la sua concretezza un meccanismo sociale che Lotman (1998, p. 4) riconosce quando descrive una società “in preda a un attacco di paura di cui ignora le reali cause”:

“In questa situazione sorgono destinatari mistificati, costruiti semioticamente: non è la minaccia che suscita paura, ma la paura che crea la minaccia. Oggetto della paura è una costruzione sociale, è la nascita di codici semiotici con l’aiuto dei quali il *socium* in questione codifica se stesso e il mondo che lo circonda”.

Scavalcando ogni logica, perciò, ecco che le soluzioni vengono prima dei problemi. L’azione non è generata da cause specifiche, ma da una paura generalizzata e vaga, a cui porre rimedio attraverso la messa in campo di un sistema esplicativo tranquillizzante.

Nel caso che stiamo analizzando, qual è la minaccia costruita dalla paura? Qual è il sistema costruito per codificare e rendere più chiaro un mondo sempre più complesso e difficile da afferrare?

Si fa ricorso, in questo caso come in molti altri nella storia, a una delle categorie più antiche e di sicura presa: l’altro, lo straniero. D’altra parte, ricorda sempre Lotman in un altro saggio (1970 p. 272), “la paura e la coercizione definiscono il nostro rapporto con gli ‘altri’”.

Lo straniero viene quindi costruito come un antisoggetto, in una *escalation* che ricorda la costruzione del nemico in situazioni di guerra¹³ e a cui si accompagna, di conseguenza, una *escalation* del meccanismo repressivo, come è chiaro leggendo i testi dei provvedimenti.

Il decreto legge n. 92/23 maggio 2008, l’atto che sancisce l’inizio del progetto del pacchetto sicurezza, si apre così: “Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte ad

¹³ Alessandro Dal Lago, nel suo importante studio sull’immigrazione in Italia, sottolinea più volte come discorsi mediatici, legislativi e anche “scientifici” tendano a trattare il migrante come nemico, trasformando la distinzione noi/loro in una “contrapposizione ontologica, cioè tra mondi radicalmente opposti” (Dal Lago 2004, p. 43).

apprestare un quadro normativo più efficiente per contrastare *fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata* [...] Il presidente della repubblica emana il seguente decreto legge” [corsivi miei].

Questione così “tradotta” sul sito web del ministero dell’interno:

“[il decreto] consentirà [...] *un contrasto più efficace dell’immigrazione clandestina*, una maggiore prevenzione della microcriminalità diffusa attraverso il coinvolgimento dei sindaci nel controllo del territorio, e una più incisiva lotta alla mafia” [corsivi miei].

C’è uno slittamento sintattico, tra un testo e l’altro: se nel primo caso si vogliono contrastare “fenomeni di illegalità diffusa”, collegati da un nesso causale all’“immigrazione illegale e alla criminalità organizzata”, nel testo del sito web l’immigrazione – che nel frattempo da illegale si è trasformata in “clandestina”¹⁴ – è diventata da contrastare *tout court*, problema in sé, allo stesso livello della “microcriminalità diffusa” di cui nel testo era causa. Si perde il nesso causale, che sembra, anche qui, dato per scontato.

Anche i tre decreti legislativi sono tutti volti, in qualche modo, a limitare la presenza di stranieri. Il decreto che regolamenta i ricongiungimenti familiari dei cittadini stranieri, li rende più difficili e complicati, tra l’altro con restrizioni che prevedono l’esame del DNA per l’*accertamento* della parentela. Il decreto che riguarda il riconoscimento dello status di rifugiato in realtà ha come principale obiettivo quello di perseguire chi fa richiesta ma non ha i requisiti per il riconoscimento. L’ultimo decreto, sulla libera circolazione dei cittadini comunitari, ancora, si propone in realtà di limitarla, con verifiche del reddito¹⁵.

In tutte queste norme, lo straniero è costruito come anti-soggetto mendace, verso cui provare paura e diffidenza, e perciò da allontanare dal territorio, attraverso l’espulsione che, se non è necessariamente più facile da mettere in pratica¹⁶, è sicuramente amplificata retoricamente¹⁷.

Ma l’*escalation* nei confronti dello straniero non finisce qui: la legge n. 94 va ancora oltre, come vedremo tra poco.

5. Cancellare il problema

La legge n. 94, l’ultimo tassello del pacchetto sicurezza, porta a compimento quel percorso inauguratosi nel maggio 2008 e racchiude la maggior parte delle norme sulla sicurezza individuate come prioritarie dal governo, tant’è vero che molto spesso, nella comunicazione mediatica, questa legge ha finito per identificarsi con l’intero pacchetto sicurezza.

La prima sezione della legge, in particolare, va a regolamentare alcuni aspetti del fenomeno migratorio, introducendo alcuni cambiamenti, tra cui spiccano il reato di immigrazione illegale e la limitazione all’accesso ai servizi pubblici per gli stranieri privi di permesso di soggiorno.

Il reato di “ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato”, disciplinato dall’articolo 10-*bis*, è quello che ha provocato le reazioni più dure da parte di una fetta dell’opinione pubblica e di moltissimi giuristi, che, in un appello, ne hanno denunciato il carattere incostituzionale¹⁸.

¹⁴ In questa sede non mi posso dilungare sulle conseguenze dell’uso della parola “clandestino”, che andrebbero indagate molto più a fondo. Basti fare cenno al valore semantico del termine, che rinvia contemporaneamente alla dimensione del segreto e dell’illecito, suggerendo che chi entra nascostamente nel paese sia anche dedito ad attività illegali. Su questo tema, cfr. Faloppa 2004, Rivera 2001, Dal Lago 2004. Un’accresciuta sensibilità giornalistica verso l’uso di certi termini si può ravvisare nella campagna di Giornalisti contro il razzismo per mettere al bando la parola “clandestino” www.giornalismi.info/campagne/index.php?id=3&id_topic=10.

¹⁵ Questo provvedimento, in palese contrasto con le normative europee, fu infatti ritirato in seguito a pressioni da parte delle istituzioni comunitarie.

¹⁶ Molti giuristi hanno sottolineato che il pacchetto sicurezza non rende più facili le espulsioni di stranieri, come tenta di far credere la retorica governativa, ma anzi le complica attraverso una duplicazione amministrativa. Cfr. ad esempio Miazzi 2009.

¹⁷ Espressione emblematica di questa retorica è la legge n. 125/24 luglio 2008, che prevede che i cosiddetti “centri di permanenza temporanea” cambino nome in “centri di identificazione ed espulsione”.

Ma cosa implicano queste norme, dal punto di vista dell'analisi che abbiamo tentato finora?

L'introduzione del reato di clandestinità è in linea con il meccanismo di costruzione della minaccia individuato da Lotman: è la legge che, di fatto, crea la criminalità dello straniero, seguendo quella concezione del "diritto penale del nemico" (Miazzi 2009), che – come accusano molti giuristi – punisce condizioni soggettive, non comportamenti.

Lo straniero irregolare, perciò, è ridotto a un ruolo tematico ben definito e prevedibile, condizione che Landowski (2005) ravvisa nei sistemi di programmazione, che pietrificano il senso in una normativizzazione estrema. In un sistema di questo tipo, in cui non si può sfuggire alle strette maglie della legge, si arriva all'illogicità di quel passaggio individuato da Dal Lago (2004, p. 49): "Poiché un clandestino è 'fuori legge' è un *fuorilegge*, e quindi 'delinque', è pericoloso". Questo ruolo tematico è *presupposto* da tutto il discorso: l'immigrato sviluppa intorno a sé un'aura di paura e viene definito da una sfera d'azione semanticamente determinata dall'insicurezza e dall'emergenza. Con il reato di immigrazione illegale, si perde ogni attenzione al fare dell'immigrato, per focalizzarsi sulla sua pura esistenza, sul suo essere, che deriva da un *aver fatto*, da un atto passato e non più modificabile: avere invaso il territorio statale.

Ma c'è di più: queste norme puntano ad una vera e propria cancellazione dello straniero, proseguendo quel percorso di eliminazione del problema che abbiamo già riconosciuto: ciò che finora abbiamo individuato come strategia discorsiva nell'argomentazione sottostante al pacchetto sicurezza, si sposta ora sulla costruzione del soggetto straniero e sulla sua condizione.

Se, come ogni atto giuridico, questa legge "dispensa valori modali, ne crea, ne sposta, o semplicemente, ne riconosce di eventualmente preesistenti al suo intervento" (Landowski 1989, p. 86), ci pare di poter dire che il soggetto migrante è progressivamente svuotato di competenza modale.

Da un lato, infatti, il pacchetto sicurezza aumenta il controllo sociale, attraverso un'accresciuta competenza del soggetto istituzionale (forze armate per il controllo del territorio, controllo del DNA per controllare la parentela prima di ricongiungimento familiare), mentre d'altro lato ravvisiamo una restrizione del poter fare del soggetto straniero (complicazione nelle procedure per acquisire la cittadinanza attraverso il matrimonio con un cittadino italiano; obbligo di esibire il permesso di soggiorno per qualunque atto amministrativo, dal matrimonio all'iscrizione all'anagrafe), fino ad arrivare alla sua cancellazione come soggetto e alla sua scomparsa nell'invisibilità.

L'esclusione del migrante dalla cittadinanza, e perciò dall'esistenza legale, produce l'illusione di averlo eliminato dalla scena: per rassicurare, per eliminare la paura, questa legge ha deciso che lo straniero deve essere *invisibile*.

6. Note conclusive: quale emergenza?

"Benché il migrante sia reinventato quotidianamente come nemico o minaccia [...], egli è assunto preliminarmente come tale, è cioè un nemico costitutivo." (Dal Lago 2004, p. 46).

Non è la prima volta che l'Italia è agitata da un'"emergenza sicurezza", in molti¹⁸ hanno notato questo procedere "emergenziale" del discorso sulla sicurezza, che va di pari passo con quello dell'immigrazione: basti pensare all'"emergenza albanesi", particolarmente *in auge* negli anni 90, o alle più volte riprese "emergenza clandestini" o "emergenza rom".

Il magistrato Lorenzo Miazzi (2009), analizzando la legislazione italiana in materia di immigrazione, fa risalire questa indebita associazione tra immigrazione e insicurezza a un "peccato originale non più emendato", commesso dalla legge Martelli (legge n. 39/28 febbraio 1990), la prima legge italiana che ha regolamentato in modo specifico l'immigrazione e che ha fatto "una scelta di fondo che non è mai

¹⁸ Tale norma, si legge nell'appello (consultabile su www.meltingpot.org/articolo14676.html), "assume un connotato discriminatorio *ratione subiecti* contrastante non solo con il principio di eguaglianza, ma con la fondamentale garanzia costituzionale in materia penale, in base alla quale si può essere puniti solo per fatti materiali".

¹⁹ Tra le molte ricerche in merito, ricordiamo Dal Lago 2004, Rivera 2001, Naldi 2001.

stata revocata: considerare immigrazione un problema di ordine pubblico, governata da meccanismi respingimento ed esclusione” (Miazzi 2009).

Da quel momento in poi, afferma il magistrato, tutta la legislazione in fatto di immigrazione è partita da questo presupposto, che, dal punto di vista giuridico e operativo, induce a enfatizzare i meccanismi di chiusura e difesa dello stato.

Ma cosa significa, dal punto di vista discorsivo, trattare l’immigrazione come emergenza e allarme?

Significa, innanzitutto, darne un’aspettualizzazione *puntuale*, di evento che si presenta all’improvviso e una sola volta – ma che, paradossalmente, si ripete sempre uguale.

Qui non si tratta tanto di insistere su una rappresentazione positiva o negativa dell’immigrazione: anche se immaginassimo di voler costruire una storia dell’immigrazione estremamente faziosa, per dimostrare che gli stranieri portano insicurezza, una costruzione coerente dovrebbe raccontare questa storia nella sua processualità. Invece, in questi discorsi, l’immigrazione tende ad essere descritta come emergenza e quindi come “questione”, “problema” e come “fenomeno”, senza mai farne emergere il carattere diacronico. Un evento senza storia e, di nuovo, senza spiegazioni.

Considerando “un problema” nella sua processualità, inevitabilmente emergerebbero complessità, vincoli di casualità, che possono essere ignorati se l’immigrazione è trattata ogni volta come un “fenomeno” nuovo (ma paradossalmente sempre con le stesse caratteristiche).

Questa caratterizzazione è perciò ossimorica dal punto di vista aspettuale: l’emergenza, che è di per sé puntuale, specifica, unica, in questo caso assume una aspettualità iterativa (quando si parla di “continua emergenza”) o addirittura durativa e continua (quando si evoca un’“emergenza perdurante”).

Cosa succede quando qualcosa di “straordinario” diventa ripetuto, e quindi ordinario – ma questa ordinarietà non viene riconosciuta?

L’analisi del pacchetto sicurezza mostra che questo ossimoro è ormai diventato ingestibile, e l’unica strategia che può essere messa in campo è quella di ignorarlo, perpetuando gli stessi meccanismi di sempre, e anzi amplificando il sistema di cancellazione del problema.

Perciò se proprio di emergenza vogliamo parlare, ci associamo alle parole di Mezzadra (2009), quando, riferendosi al pacchetto sicurezza, afferma che l’Italia di oggi è caratterizzata da una “emergenza razzismo”, perché

“L’insieme di questi provvedimenti, ma aggiungo, l’insieme di queste retoriche, configura i migranti in modo particolare come soggetti che potremmo definire “liberi come gli uccelli”. Questo era un modo di dire molto diffuso nell’Europa medioevale per caratterizzare la posizione di coloro che erano tanto liberi che gli si poteva sparare durante tutta la stagione”. (Mezzadra 2009)

pubblicato in rete il 29 marzo 2010

Bibliografia

- Colombo, F., 2009, "Fabbricare il panico", in *Diario*, n. 13, anno XIV, pp. 103-105.
- Dal Lago, A., 2004, *Non persone*, Milano, Feltrinelli.
- Faloppa, F., 2004, *Parole contro. La rappresentazione del "diverso" nella lingua italiana e nei dialetti*, Milano, Garzanti.
- Greimas, A. J., 1976, *Sémiotique et sciences sociales*, Paris, Seuil; trad. it. *Semiotica e Scienze sociali*, Torino, Centro scientifico editore, 1991.
- Greimas, A. J., Fontanille, J., 1991, *Sémiotique des passions. Des états de choses aux états d'âme*, Paris, Seuil; trad. it. *Semiotica delle passioni. Dagli stati di cose agli stati d'animo*, Milano, Bompiani, 1996.
- Landowski, E., 1989, *La société réfléchie*, Paris, Editions du Seuil; trad. it. *La società riflessa*, Roma, Meltemi, 1999.
- Landowski, E., 2005, *Les interactions risquées*, Limoges, PULIM.
- Lotman, 1970, "O semiotike ponjatij 'styd' i 'strach' v mehanizme kul'tury", in *Tezisy dokladov IV Letnej školy po vtoričnym modelirujuščim sistemam*, Tartu, pp. 98-103; trad. it. "Semiotica dei concetti di 'vergogna' e 'paura'", in J. Lotman e B. Uspenskij, *Tipologia della cultura*, Milano, Bompiani, 1975, pp. 271-275.
- Lotman, J., 1998 "Ochota za ved'mami. Semiotika stracha", in *ημωικη. Trudy po znakovym sistemam*, vol. 26, pp. 61-81; trad. it. "La caccia alle streghe. Semiotica della paura", in *E/C rivista online dell'Associazione Italiana di Studi Semiotici*.
- Mezzadra, S., 2009, "Pacchetto sicurezza, il controllo sulla vita. La vera emergenza è il razzismo", <http://www.meltingpot.org/articolo13974.html>
- Miazzi L., 2009, *Gli effetti delle nuove norme sul sistema dei diritti e doveri del cittadino straniero in Italia*, relazione al Convegno "In-sicurezza: i nuovi provvedimenti sull'immigrazione, welfare e comunità", Bologna, 4 dicembre 2009. Audio su: [www.provincia.bologna.it/sanitasociale/Engine/RAServePG.php/P/429211180700/M/429111180700target=](http://www.provincia.bologna.it/sanitasociale/Engine/RAServePG.php/P/429211180700/M/429111180700target=\)
- Mortari, L., 2006, *La pratica dell'aver cura*, Milano, Mondadori.
- Naldi, A., 2001, "Come si costruisce l'emergenza sicurezza: il caso dell'immigrazione straniera", in Milanese E., Naldi A., a cura, *Cantando sotto la pioggia. Insicurezza e sicurezza urbana*, Milano, Franco Angeli, 2001.
- Rivera, A., 2001, "Immigrati", in Gallissot, R., Kilani, M. Rivera, A., a cura di, *L'imbroglio etnico in quattordici parole chiave*, Bari, Dedalo, 2001.