

**EMERGENZA,
CRISI, SICUREZZA
DECISIONI EXTRA-ORDINARIE
TRA GOVERNO CENTRALE
E AMMINISTRAZIONI LOCALI**

MASSIMO CUONO

ENRICO GARGIULO



Emergenza, crisi, sicurezza

Decisioni *extra*-ordinarie tra governo centrale e amministrazioni locali

Emergency, Crisis, Security

Extraordinary Decisions Between the Central Government
and Local Administrations

MASSIMO CUONO

Assegnista di ricerca in Filosofia del diritto, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo

Email: massimocuono@gmail.com

ENRICO GARGIULO

Ricercatore in Sociologia, Dipartimento di Filosofia e Beni culturali, Università Ca' Foscari di Venezia

Email: enrico.gargiulo@unive.it

ABSTRACT

L'intensificarsi degli attacchi terroristici in Europa, l'aggravarsi degli effetti della crisi economica globale, la costante attenzione nei confronti dei flussi migratori in vaste aree del pianeta e le ripetute catastrofi ambientali hanno rinnovato l'interesse nei confronti dello stato d'emergenza. Oltrepassati i limiti in cui era tradizionalmente relegata, l'emergenza è entrata paradossalmente a far parte del lessico ordinario della politica, trasformando profondamente i meccanismi e i processi di legittimazione delle decisioni. Il presente contributo si propone di riflettere sull'emergenza come strumento *normale* e *normalizzato* di legittimazione del potere connettendo gli immaginari organicisti legati al concetto di *crisi*, la definizione dei problemi sociali in termini di *sicurezza* e risposte politiche e giuridiche giustificate alla luce degli argomenti dell'*urgenza*, dell'*eccezione* e della *necessità*.

The intensification of terrorist attacks in Europe, the worsening effects of the global economic crisis, the constant attention to migratory flows in vast areas of the planet and the frequent environmental disasters have turned back the spotlights on the "State of Emergency". Far beyond the limits in which it was traditionally relegated, "Emergency" paradoxically entered the ordinary public debate, with the effect of a deeply transformation of the political mechanisms and processes of legitimacy. This article aims to reflect on "Emergency" as a *normal* and *normalized* instrument of power legitimacy, by linking it with (i) the organicists imaginaries related to the concept of *crisis*, (ii) the reframing of social problems in terms of *security* and (iii) the political and legal responses justified with the arguments of *urgency*, *exception* and *necessity*.

KEYWORDS

Emergenza, crisi, necessità, eccezione, legittimità

Emergency, crisis, necessity, exception, legitimacy

Emergenza, crisi, sicurezza.

Decisioni *extra*-ordinarie tra governo centrale e amministrazioni locali

MASSIMO CUONO, ENRICO GARGIULO

1. *Introduzione: curare le crisi per garantire la sicurezza* – 2. *Una fenomenologia dell'emergenza: urgenza, eccezione, necessità* – 3. *Il governo per decreti* – 4. *Mantenere l'ordine sul territorio* – 5. *Ordine pubblico e sopravvivenza del corpo sociale* – 6. *Considerazioni conclusive*.

1. *Introduzione: curare le crisi per garantire la sicurezza*

L'emergenza è un tema classico della riflessione politica e giuridica¹, tornato recentemente di grande attualità in seguito all'intensificarsi di attacchi terroristici in Europa e all'aggravarsi degli effetti della crisi economica globale; tali fenomeni si aggiungono agli ormai continui richiami in termini di emergenza ai fenomeni migratori e alle catastrofi ambientali.

L'emergenza, si sa, è imprevedibile. Lo stato di emergenza viene invocato per gestire un evento inaspettato attraverso misure straordinarie che sospendono temporaneamente la legalità tipica degli stati di diritto. La nozione di emergenza è, dunque, strettamente legata a quella di "crisi"; termine che, com'è noto, deriva dal lessico medico della Grecia classica, dove indicava il momento critico del decorso di una malattia; la crisi sarebbe il momento che precede la drammatica alternativa fra la guarigione e la morte (VEGETTI 1965; BOVERO 2014; ZAPPINO 2014).

Nel linguaggio comune, il termine richiama il carattere puntuale e acuto tipico dei momenti più difficili nella vita di un individuo – una *crisi* epilettica, depressiva, o di mezz'età – o nella storia di una società – la *crisi* dell'impero romano o dei missili di Cuba. La storiografia sulla *crisi* economica del 1929 è un caso paradigmatico della sovrapposizione del linguaggio medico e psicologico a quello sociale: tradizionalmente, infatti, si dice che al momento acuto e repentino del giovedì nero in cui "crolla" Wall Street segue un lungo periodo definito "grande depressione".

Seguendo la metafora clinica che accompagna la storia degli usi comuni del binomio crisi-emergenza, possiamo dire che, come in ogni malattia – specialmente nel momento più grave –, a ogni crisi bisogna trovare una *cura*, farlo rapidamente e spesso in modo creativo e coraggioso. L'immaginario organicista legato al mondo della medicina porta con sé molte parole che contribuiscono ad alimentarlo: non

¹ Si vedano, a titolo di esempio, AGAMBEN 2003; FERREJOHN, PASQUINO 2004; MINDUS 2007; MANIN 2008.

solo *cura e malattia*, ma anche *male, farmaco* – che può essere sia antidoto, sia veleno –, *panacea* o addirittura *amputazione* della parte malata del corpo e, per inquietante analogia, del corpo sociale. Governare una crisi invocando lo “stato di emergenza” – in senso politico e sociale – vuol dire proprio affrontare direttamente e con ogni mezzo le cause del momento di difficoltà per garantire la sopravvivenza del corpo sociale, secondo la massima *salus rei publicae suprema lex*.

Il 27 gennaio 2017, a una settimana dal suo insediamento a Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump ha firmato il suo quinto *Executive order: Protecting the Nation from foreign terrorist entry into the United States*². Nel difendere il blocco degli ingressi negli Stati Uniti per 90 giorni di persone provenienti da Iran, Iraq, Libia, Somalia, Sudan, Siria e Yemen, il neo Presidente ha affermato:

«We are establishing new vetting measures, to keep radical Islamic terrorists out of the United States of America. We don't want 'em here. We want to ensure we aren't admitting into our country the very threats that our men and women are fighting overseas».

Poco importano le garanzie e le prassi legali del sistema giuridico americano; per Trump, ogni mezzo deve essere messo in campo per garantire la sicurezza del popolo.

È proprio il ricorso massiccio all'argomento della sicurezza, declinato in termini di controllo volto a proteggere da minacce e pericoli interni ed esterni³, ad aver determinato la sempre più frequente apertura di “spazi di crisi” che richiedono “risposte d'emergenza”, di non facile inquadramento giuridico anche in quegli ordinamenti – come, ad esempio, quello francese – in cui le procedure di emergenza sono previste dalla costituzione⁴. Se il binomio crisi-emergenza rimanda a fenomeni difficili da imbrigliare nelle maglie del diritto, il continuo richiamo che vi si fa oggi dice molto sulla trasformazione profonda dei meccanismi di governo e dei principi di legittimazione delle decisioni politiche in epoca contemporanea.

Il campo delle migrazioni e delle politiche migratorie, a riguardo, è emblematico. L'arrivo – o, più spesso, il tentato arrivo – di non cittadini nei territori dei paesi europei, con frequenza definito come una “invasione” o, quantomeno, un

² <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/executive-orders>; sulle polemiche e le controversie legali sorte a seguito dell'ordine esecutivo di Trump, si veda: https://www.dissentmagazine.org/online_articles/1965-immigration-act-border-discrimination-trump.

³ Sull'ambiguità del termine sicurezza, si veda BARBERIS 2017, 83 ss.; GARGIULO 2014, 46 ss.

⁴ Quello francese è un caso di scuola. L'articolo 16 della costituzione della V Repubblica del 1958 regola le procedure d'emergenza da attivare in momenti di crisi, così come invocate da de Gaulle nel 1961 in seguito ad un tentativo di colpo di stato da parte di alcuni generali in Algeria. Ciò nonostante, l'entrata in vigore della Costituzione del '58 non ha abolito la Loi 55-385 del 3 aprile 1955 che regola lo stato d'emergenza – senza controllo legislativo né giurisdizionale – in relazione alla Guerra d'Algeria, che fu poi ripetutamente riproposto in diverse circostanze, come la rivolta delle banlieue del 2005 e dopo gli attentati di Parigi del novembre 2015, prolungato dopo la strage di Nizza del 14 luglio 2016. A proposito si veda, da ultimo, BEAUD, GUÉRIN-BARGUES 2016.

“massiccio afflusso”, è considerato, dalla gran parte degli attori politici, una minaccia alla sicurezza. Molti governi dedicano un’attenzione speciale agli immigrati, considerati i principali portatori di insicurezza, i più pericolosi tra i potenziali *nemici appropriati* (CHRISTIE 1986). L’enfasi sul pericolo rappresentato dall’immigrazione è stata alimentata dai mezzi di comunicazione (MANERI 2009; PALIDDA 2011; SIMON 2007), i quali hanno dimostrato la tendenza ad amplificare il ruolo dei non cittadini nella produzione di crimini, sovrastimando anche, in molti casi, la stessa percezione del pericolo e dell’insicurezza da parte dell’opinione pubblica (MANERI 2013).

In tale clima politico, gli argomenti dell’urgenza, della necessità e dell’eccezione – le tre dimensioni per eccellenza dell’emergenza – vengono invocati ben al di là degli ambiti cui tradizionalmente facevano riferimento, fino ad entrare paradossalmente a far parte del lessico ordinario della politica, trasformando profondamente i meccanismi e i processi di legittimazione delle decisioni pubbliche a differenti livelli – centrale, locale, sovranazionale –, anche operando negli interstizi dei complessi e ambivalenti rapporti fra di essi. Per questo l’emergenza è stata recentemente definita come un nuovo “stile di governo” (BONO 2009) che si costituisce attraverso l’impiego dell’argomento retorico della necessità al fine di ampliare i margini di arbitrio su decisioni da prendere in fretta per gestire situazioni concrete, nascondendo dietro l’apparente neutralità di strumenti tecnici finalità politiche che incidono in maniera permanente sulla struttura delle relazioni sociali e della comunità politica.

Questo articolo si propone di riflettere sull’emergenza come strumento *normale e normalizzato* di legittimazione del potere all’interno di realtà sociali profondamente marcate dagli immaginari dell’immediatezza e dell’istantaneità; in società percepite come immerse in processi di continua trasformazione, che la politica sembra dover rincorrere affannosamente al fine di poter restare al passo con i tempi⁵, le tecniche dell’emergenza proliferano ai più diversi livelli di governo e di interazione politica. I rapporti fra immaginari di *crisi*, problemi di *sicurezza* e risposte di *emergenza* verranno analizzati al *livello sovranazionale* attraverso un’analisi teorica delle diverse declinazioni della nozione di emergenza (§2), a *livello centrale* attraverso una ricostruzione della legislazione d’urgenza in materia di sicurezza urbana (§3) e a *livello locale* attraverso una disamina degli usi delle ordinanze quali strumenti di ostacolo amministrativo alle politiche di integrazione (§4); in conclusione, si tornerà sulle metafore organiciste legate alla nozione di ordine pubblico (§5).

⁵ Ad alimentare tale visione del mondo contribuiscono l’immaginario dell’immediatezza legato alle nuove tecnologie informatiche – su cui si veda almeno FLICHY 2001 – e la convinzione diffusa che i processi di globalizzazione vadano in qualche modo rincorsi; su cui si vedano BAYART 2004 e JESSOP 2009.

2. Una fenomenologia dell'emergenza: urgenza, eccezione, necessità

I cosiddetti processi di globalizzazione e l'affermazione di immaginari sociali e politici ad essi connessi (BAYART 2004) si sono rivelati terreno fertile per il consolidarsi del paradigma emergenziale di gestione della politica su vasta scala. La violenza politica costituisce il motivo più frequente per invocare l'“emergenza globale” di fronte alla minaccia terroristica, la cui dimensione di azione è necessariamente sovranazionale. Ma le cause strettamente politiche non sono certo le sole a rendere efficaci tali argomenti: l'ambiente⁶ e i flussi migratori sono temi trattati sempre di più in termini emergenziali, nonostante si tratti spesso di fenomeni ordinari e di lunga durata. L'inquadramento in termini di “emergenza migratoria” delle diverse ondate di arrivi di profughi in Europa in seguito a sconvolgimenti geopolitici è un buon esempio di questo fenomeno di rinvio del governo dei flussi migratori ai momenti “straordinari”, a fronte di procedure ordinarie sempre più complesse e restrittive (SAITTA 2011). Più in generale, le migrazioni sono trattate come crisi, ricorrenti ma ogni volta apparentemente nuove e, dunque, bisognose di un'attenzione particolare e specifica, non di un'azione ordinaria. Un Documento dell'Unione Europea del 2016, ad esempio, è intitolato “L'UE e la crisi dei rifugiati”⁷.

Inoltre, e da ultime, le argomentazioni di natura economica sono ormai fonte di pressioni internazionali che intendono promuovere trasformazioni profonde degli ordinamenti giuridici, anche a livello normativo e addirittura costituzionale (TUORI, TUORI 2014; ITZCOVICH 2017). Si pensi alle riforme che, nel periodo più acuto della crisi economica, hanno introdotto la regola del pareggio di bilancio – la cosiddetta *golden rule* – nella Costituzione spagnola nel 2011 (ESCUDERO ALDAY 2012, ESCUDERO ALDAY 2016) e italiana nel 2012 (CERRUTI, PALLANTE 2015), con una larghissima maggioranza parlamentare e praticamente senza nessuna discussione pubblica, in seguito alle pressioni della Banca Centrale Europea e del Fondo Monetario Internazionale.

Il livello sovranazionale – in particolare europeo – fa così da sfondo alla trasformazione degli ordinamenti interni e soprattutto agli strumenti di legittimazione di tali trasformazioni. Per comprenderne la portata, proponiamo di distinguere tre dimensioni che concorrono a definire il binomio crisi-emergenza: *urgenza*, *eccezione* e *necessità*, che sono a loro volta connesse con gli argomenti di legittimazione ad esse propri: la *rapidità* nel prendere le decisioni, la *concretezza* dell'azione di governo e la *spontaneità* nella ricerca delle soluzioni ai problemi politici.

⁶ Cfr. REVET, LANGUMIER 2013. Si vedano anche i numeri monografici *President Bush and Hurricane Katrina: A Presidential Leadership Study*, in «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», 604, 2006, sulla gestione dell'uragano Katrina negli Stati Uniti e *L'Aquila 2010: dietro la catastrofe*, in «Meridiana» 65-66, 2009, sul terremoto in Abruzzo del 2009.

⁷ Disponibile all'indirizzo: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/it/b>.

In primo luogo, la trasformazione dei meccanismi di legittimazione delle decisioni politiche prende le mosse dall'assunto secondo il quale i cosiddetti processi di globalizzazione avrebbero compromesso in maniera irreparabile l'ordine politico moderno, dentro e fuori i confini di stati ormai *deboli* e incapaci di governare società complesse, appesantiti da meccanismi burocratici lenti e farraginosi. La lentezza appare così la principale causa della crisi di legittimità della politica contemporanea, in perfetta coerenza con gli immaginari clinici delle crisi politiche che, se paragonate alle fasi critiche di una malattia, implicano prima di tutto l'inquadramento entro il paradigma dell'*urgenza*. Quando il corpo (sociale) è in pericolo, non c'è tempo da perdere: chi si ferma è perduto. Se storicamente lo *stato d'emergenza* è invocato per reagire a specifici momenti critici – la guerra d'Algeria ne è l'esempio emblematico – oggi appare piuttosto come una condizione normale dell'attività di governo. Senza necessariamente ricorrere all'istituto giuridico dell'emergenza si fa un uso sempre più massiccio di procedure che possano abbreviare i tempi dei processi decisionali ed esecutivi. L'estensione dell'uso della decretazione d'urgenza in buona parte delle democrazie europee, e più in generale il progressivo passaggio del potere legislativo dalle assemblee elettive agli esecutivi, ne sono un segno evidente. L'immaginario di una politica accelerata e sempre più affannata nel rincorrere l'incalzare delle trasformazioni sociali sotteso a tali argomenti trae legittimità dall'idea diffusa secondo la quale saremmo in un periodo storico di forte "accelerazione sociale" (ROSA 2010). Da ciò conseguirebbe, secondo William Scheuerman, la tendenza sempre più frequente ad affidarsi a *leader-velocisti*: «Ours is an increasingly high-speed society, and a high-speed places a premium on rapid-fire political and legal practices» (SCHEUERMAN 2004, xiv). Da questo punto di vista, la normalizzazione dello *stato d'urgenza* sarebbe lo strumento per superare la lentezza dei meccanismi della mediazione – la *rappresentanza* per prendere le decisioni e la *burocrazia* per attuarle – che si basano sulla routinizzazione dei processi decisionali, impossibili in tempo di crisi *latente*.

In secondo luogo, i processi di legittimazione delle scelte politiche vengono ridefiniti a partire dalle critiche allo stato democratico di diritto, tacciato d'inconcludenza, prima ancora che di lentezza. Fioriscono – o più propriamente rifioriscono – teorie politiche che propongono democrazie *efficienti*, in cui le decisioni andrebbero affidate a organi ristretti (gli esecutivi) o ai loro vertici monocratici, in grado di affrontare le crisi legate alla complessità delle molteplici situazioni *particolari e concrete* (CUONO 2013). Il processo di frammentazione delle fonti e delle norme giuridiche appare, in questo quadro, come il risultato dell'apertura di continui spazi di *eccezione* rispetto al modello giuridico dello stato di diritto che rimanda a ordinamenti costituiti prevalentemente di norme generali e astratte, in ossequio degli ideali di eguaglianza di fronte alla legge e di certezza del diritto. Il proliferare di teorie e pratiche che vanno sotto il nome di *governance* rimandano proprio a nuove procedure di decisione sul modello dei contratti del

diritto privato che si adattano a problemi *concreti*: un insieme di decisioni flessibili e mutevoli che hanno il fine di ottimizzare il rendimento del sistema (BEVIR 2010, FERRARESE 2010). Ciò ci permette di analizzare da un altro punto di vista la questione delle metafore cliniche delle crisi politiche, che non solo vanno affrontate in fretta, ma vanno gestite nella loro irriducibile singolarità. Un celebre detto – variamente attribuito a molti luminari della scienza medica – vuole che “non esistono malattie, ma solo malati”, sottintendendo, quindi, ogni caso è diverso e difficile da ricondurre a regole generali. L’immaginario della concretezza dell’azione di governo è oggi al centro del dibattito pubblico in un’epoca che si vuole post-ideologica; il presunto superamento della polarità destra-sinistra porta a pensare la politica come un susseguirsi di questioni concrete da risolvere, spesso slegate le une dalle altre in un contesto di frammentazione delle decisioni (SHAPIRO, STONE SWEET 2002). Da questo punto di vista, l’argomento della concretezza getta luce sulla seconda dimensione del proliferare delle “crisi”, e cioè l’allargamento dello spazio dell’*eccezione*, nel tentativo di restituire una politica fatta di casi critici, anomali, specifici, particolari. La letteratura sullo stato d’eccezione rimanda inevitabilmente alla celebre definizione di Carl Schmitt nella *Teologia politica*, ove egli parla del sovrano come di colui che «decide sullo stato d’eccezione» (SCHMITT 1922, 33), nel quale viene meno il diritto senza che venga meno il potere. Lo stato d’eccezione come immaginario di legittimità rimanda in questo senso alle doti eccezionali del capo, pronto a rispondere in modo audace alle cause delle crisi sociali e politiche. Questo è probabilmente il significato con cui Giorgio Agamben ha definito lo stato di eccezione generalizzato come una vera e propria nuova forma di governo (AGAMBEN 2003); con esiti simili è la riflessione del giurista americano Bruce Ackerman che, analizzando le evoluzioni contemporanee dei rapporti di forza all’interno delle istituzioni americane, ha parlato di “government by emergency”. Secondo Ackerman «the president’s bureaucratic-military machine is always primed for engagement. The stage is set for the constant use of emergency rhetoric to justify problematic legal action» (ACKERMAN 2010, 73)⁸. Prendere una decisione sembra così più rilevante rispetto al contenuto delle decisioni stesse, in un tempo in cui l’azione di governo appare sempre più frammentata e difficile da ricondurre a coerenza ideologica. L’intuizione del leader nell’affrontare situazioni sempre nuove costituisce una fonte di legittimità alternativa agli argomenti democratici classici che poggiano su

⁸ Secondo Ackerman, inoltre, «TV and the Internet immediately convey gripping scenes of dramatic crises – an economic catastrophe today, a terrorist attack tomorrow. As we experience this remarkable speed-up in social time, we get in the habit of expecting rapid corrective action to the rapid-fire reports of disaster – expectations that are often frustrated by the slow and deliberate pace of legislation set up at the Founding. These frustrations begin to generate a pervasive sense that America’s distinctive lawmaking system isn’t equal to modern challenges. “Checks and balances” begins to seem another way of describing a “crisis in governability”» (ACKERMAN 2010, 73).

consenso e compromesso come fattori di limitazioni dei conflitti politici, con esiti rilevanti di discredito dell'ideale pluralista alla base a dei regimi che siamo abituati a definire democratici.

Infine, in società accelerate e post-ideologiche, la legittimità delle decisioni politiche sembra non riposare più sulla coerenza fra queste e un sistema di valori; dal momento in cui lo scontro politico non si basa sull'opposizione fra alternative ideologiche differenti, alcuni osservatori hanno cominciato a parlare di una *crisi* della politica stessa, da cui il fiorire di letteratura su antipolitica (MASTROPAOLO 2011) e depoliticizzazione (BROWN 2001, PRETEROSSO 2011). Se le decisioni non dipendono più dal prevalere di una fra le diverse opzioni disponibili nell'arena politica, allora, per comprendere i nuovi meccanismi di legittimazione delle scelte – prese rapidamente e caso per caso –, è utile tornare alle metafore cliniche che alimentano gli immaginari della *crisi permanente*, analizzando la caratteristica più rilevante della metafora organicista in politica⁹: ove lo stato è visto come un grande animale, ogni organo *deve* restare al proprio posto e svolgere la funzione cui è *naturalmente* preposto. Dal punto di vista medico, la malattia costituisce proprio l'alterazione di uno stato *naturale* da combattere per riportare il corpo alla *normalità*. La cura serve così a ripristinare tale stato attraverso strumenti artificiali. Entra così in gioco l'elemento della *necessità*, che si giustifica in forza della sua ineluttabilità e dell'assenza di ogni e qualsiasi possibile alternativa; non solo l'invocazione tecnocratica “ce lo chiede l'Europa”, ma anche le semplificazioni moraliste delle opposizioni binarie fra corrotti ed onesti o fra popolo ed élites. Ci si trova così dinnanzi a un doppio movimento di semplificazione della politica: da un lato se ne danno per scontati i fini spesso definiti moralisticamente, dall'altro ci si concentra sulla questione dei mezzi, come un problema meramente tecnico. Ragionare in termini di crisi permanente ci porta a pensare la politica come una lotta titanica e quasi disperata per restituire al corpo sociale la sua condizione di sanità e di normalità, lasciandolo finalmente *vivere* spontaneamente; come vivrebbe, cioè, se non fosse alterato dalla malattia. La spontaneità (CUONO 2015) appare così alla base della legittimità delle decisioni in tempi di *crisi* diffusa e permanente: nei momenti critici non ci si può dividere secondo i consueti schemi politici partigiani ma bisogna trovare *la* giusta cura alla malattia che aggredisce il corpo sociale.

L'immaginario della rapidità e dell'efficienza dell'azione di governo legittima la dimensione dell'*urgenza* tipica di ogni discorso sulle *emergenze* da affrontare senza indugio; l'idea dell'azione concreta ed efficace del capo – da cui il riferimento retorico alla “politica del fare” – giustifica l'*eccezione* come spazio prima di tutto giuridico in cui opera lo stato d'*emergenza*; la spontaneità è, infine, l'argomento

⁹ Sull'opposizione organicismo-meccanicismo, si vedano WOLIN 1960, 569 ss.; BOBBIO 1983; MORGAN 1986.

naturalistica e organicista di ogni appello alla *necessità* come giustificazione dell'ineluttabilità delle politiche d'emergenza.

3. Il governo per decreti

Se la *rapidità* dell'azione di governo diviene uno dei principali argomenti di legittimazione della politica, viene stravolta la caratteristica più importante dell'apertura degli spazi di emergenza nel diritto statale: la limitazione a un periodo di tempo determinato non è più una peculiarità delle leggi speciali. La cosiddetta guerra al terrorismo è l'esempio paradigmatico della crisi che da *acuta* si fa *latente* (MANIN 2008); le leggi speciali americane approvate in seguito agli attacchi dell'11 settembre – il cosiddetto USA Patriot Act¹⁰ e tutta la serie di provvedimenti ed esso connessi –, sono state più volte riconfermate e restano tuttora in vigore con effetti profondi sulla tutela della privacy dei cittadini e anche sulle garanzie penali fondamentali, soprattutto dei non cittadini. La stessa estensione entro confini incerti si ritrova nel caso della recente invocazione dello stato d'emergenza in Francia, dichiarato dopo gli attentati a Parigi del novembre 2015 e poi più volte prorogato con il consenso di ampie maggioranze parlamentari.

Nel caso italiano, la lunga stagione delle leggi speciali “antiterrorismo” e “antidisordini”, approvate direttamente o frutto del percorso di conversione di decreti, ebbe inizio già alla metà degli anni Settanta con la legge Reale (n. 152 del 22 Maggio del 1975) per proseguire negli anni Ottanta con interventi quali la legge Cossiga (n. 16 del 6 Febbraio del 1980, che ha convertito un decreto del 1979), e il provvedimento sui Daspo legati alle manifestazioni calcistiche e sportive (n. 401 del 13 Dicembre 1989). Ma è solo dagli anni Duemila che il governo d'emergenza della sicurezza pubblica diviene prassi, come conseguenza della ridefinizione in chiave securitaria del tema dell'immigrazione, riconducibile agli anni Novanta del XX secolo. L'attenzione nei confronti degli immigrati si è saldata con quella per il controllo del territorio: la questione sicurezza, dunque, da un lato si è localizzata al livello urbano e dall'altro ha creato uno stretto legame tra sicurezza interna e sicurezza internazionale, facendosi sempre più “emergenza” e legittimando l'uso massiccio, con intenti repressivi, di strumenti preventivi di tipo amministrativo.

Con la legge Pisanu (n. 155 del 31 luglio 2005, che converte un decreto emanato dallo stesso ministro), il nesso tra gestione dell'immigrazione e controllo del

¹⁰ Lo *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001* è una legge americana, approvata con un'ampia maggioranza dai due rami del Congresso e controfirmata da George W. Bush nell'ottobre 2001 e tutt'ora in vigore, che prevede il rafforzamento dei poteri della polizia federale e dei servizi segreti e la conseguente limitazione di diritti legati alla privacy. Si vedano, almeno, HOLMES 2007 e BARBERIS 2017.

territorio si mostra in tutta la sua evidenza: questa norma facilita infatti l'espulsione di stranieri sospettati di terrorismo sulla base della semplice "pericolosità sociale", in assenza quindi della commissione effettiva di reati, introduce controlli sul traffico telefonico e telematico, nonché negli aeroporti, e introduce nuove misure per arresto e fermo, aprendo così la strada a provvedimenti "d'urgenza" ispirati all'idea che sussista un nesso stretto tra sicurezza e immigrazione.

Ma una vera e propria svolta securitaria, segnata dall'emanazione di provvedimenti esplicitamente incentrati sulla sicurezza, è avviata poco più di due anni dopo dal centro-sinistra, con il decreto n. 1812 del novembre del 2007, finalizzato a rendere realizzabile l'espulsione immediata dei cittadini comunitari e dei loro familiari per motivi di pubblica sicurezza. L'emanazione di questo decreto è la risposta, estemporanea e istintiva, del governo allora in carica ad alcuni eventi particolarmente cruenti che, nel corso del 2007, hanno avuto come teatro la città di Roma. Incalzata dalla scadenza elettorale e da una campagna mediatica martellante, dai toni marcatamente emotivi e, in molti casi, apertamente xenofobi, la coalizione di centro-sinistra si è rivelata incapace di proporre discorsi e strategie alternative, limitandosi a rincorrere la destra e richiamando, dunque, la necessità di esercitare una forma di "tolleranza zero" nei confronti di chi delinque (RICOTTA 2012, 128).

La strategia emergenziale del centro-sinistra non è bastata tuttavia a garantire a questo schieramento la vittoria alle elezioni politiche tenutesi nella primavera del 2008. Dopo il successo conseguito in queste elezioni e alle Amministrative di Roma, il centro-destra ha raccolto il "testimone" sul tema della sicurezza, reinterpretandolo attraverso le proprie categorie.

Il 2008 è diventato così un anno strategico per la sicurezza urbana: nel mese di maggio è stato emanato il Decreto legge n. 92 – convertito poi nella legge 24 luglio 2008 n. 125 –, che costituisce la prima parte del cosiddetto Pacchetto sicurezza. Questa norma, oltre a intervenire in numerosi ambiti delle politiche migratorie, ha modificato l'art. 54 del Testo unico degli enti locali (Tuel) estendendo il potere di ordinanza dei sindaci anche al di fuori delle situazioni emergenziali e ha introdotto nell'ordinamento italiano, per la prima volta, la nozione giuridica di "sicurezza urbana" (STRADELLA 2010, 107; VANDELLI 2009)¹¹.

La parabola italiana, oggi ancora in ascesa a seguito del nuovo decreto sulla sicurezza promosso dai ministri Minniti e Orlando, è un interessante esempio della trasformazione delle tecniche di governo di molti paesi europei e non solo. La gestione emergenziale dei temi legati alla sfera della sicurezza urbana ha reso

¹¹ Questa nozione non è stata definita dalla legge n. 125, bensì demandata a un successivo decreto ministeriale emanato il 5 agosto 2008, al cui interno l'"incolumità pubblica" equivale all'«integrità fisica della popolazione», mentre la "sicurezza urbana" è intesa come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

normale la legislazione per decreto persino in materia penale, giustificandone la necessità e l'urgenza attraverso argomenti di difficile definizione giuridica come il richiamo all'"insicurezza percepita"¹².

4. *Mantenere l'ordine sul territorio*

Se a livello centrale i cosiddetti decreti-sicurezza sono divenuti il simbolo di un nuovo stile di governo che unisce la ricerca del sensazionalismo mediatico con una scarsa attenzione nei confronti della garanzie costituzionali in materia di libertà civili, a livello locale la situazione è di ancor più difficile ricostruzione politica e giuridica. Ciò a causa del proliferare del ricorso all'ordinanza quale strumento principale di gestione del territorio in numerose materie, tutte ricondotte – spesso in maniera pretestuosa – all'ambito della sicurezza urbana. Le ordinanze, che costituiscono spesso la parte maggiormente visibile di strategie più ampie e complesse di esclusione di categorie di persone indesiderate, risultano essere dispositivi particolarmente graditi agli amministratori locali perché presentano alcune caratteristiche specifiche.

Introdotte nell'ordinamento giuridico italiano dal Regio decreto 148 del 1915, le ordinanze sindacali costituiscono un *genus* della più ampia *species* delle ordinanze «di necessità e urgenza», atti tramite cui «si producono obblighi o divieti – cioè sostanzialmente si danno ordini» (STRADELLA 2010, 103) – che possono essere emanati da organi monocratici, derogando alla normativa vigente, allo scopo di regolare, provvisoriamente, situazioni di urgente necessità da questa non regolabili. Tramite lo strumento dell'ordinanza, dunque, il primo cittadino esercita un potere *extra ordinem* in ambito locale, legato esplicitamente a situazioni *emergenziali* (CARDILLI 2009, 1).

La nozione di «emergenza», pertanto, è centrale nella definizione delle ordinanze. Questa nozione si qualifica in senso giuridico attraverso due elementi: «la sopraggiunta inadeguatezza del diritto ordinario e la conseguente necessità di un intervento urgente a contenuto sospensivo o derogatorio che, con mezzi eccezionali, continui a garantire i valori e gli interessi normalmente protetti dall'ordinamento» (MARAZZITA 2003, 17). L'emergenza, in questo senso, denota «quella situazione imprevista che, rendendo il diritto normalmente vigente inadeguato, pone la necessità di uno stato d'eccezione capace di fronteggiarla» (MARAZZITA 2003, 17).

¹² Se ne trova un esempio interessante nelle risposte del Ministro Minniti alla Camera dei Deputati del marzo 2017, in cui, da un lato rivendica «nel 2016 la diminuzione della delittuosità del 9,4% rispetto al 2015» e, dall'altro, giustifica nuove misure d'emergenza in ragione del fatto che «c'è una percezione di senso di insicurezza, soprattutto nelle aree metropolitane». Se ne trova un resoconto sul sito del Ministero dell'Interno a questo indirizzo: <http://www.interno.gov.it/it/notizie/sicurezza-minniti-nel-2016-diminuzione-delittuosita-94-rispetto-2015>.

La prima caratteristica delle ordinanze di necessità e urgenza è che sono prive di «forza di legge» (CAVALLO PERIN 2005, 785): esse si qualificano infatti come «amministrative» in quanto «il potere di ordinanza di necessità e urgenza non può esprimere enunciati in contrasto con la disciplina dei diritti costituzionalmente tutelati in materie sottoposte a riserve assolute di legge» (CAVALLO PERIN 2005, 785). Come stabilito anche da una sentenza della Corte costituzionale del 27 maggio 1961 – che ha invalidato l’art. 2 del Regio decreto 733 del 1931 (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*), tramite cui erano attribuiti al prefetto poteri di ordinanza in tema di ordine pubblico e di sicurezza pubblica –, le ordinanze devono rimanere entro i limiti posti dalle leggi e dai principi dell’ordinamento giuridico, intervenendo in maniera provvisoria e astenendosi dall’istituire nuove regole di comportamento sociale.

Le ordinanze presentano poi una seconda peculiarità: il loro contenuto non è determinato a priori, ma è «definito discrezionalmente, caso per caso, dall’organo amministrativo titolare del potere, al fine di apprestare tutela ad interessi che l’ordinamento ritiene meritevoli (dalla sicurezza alla pubblica incolumità, dalla tutela ambientale alla protezione civile, ecc.)» (STRADELLA 2010, 103). Per questa ragione, l’assenza di definizione fa sì che l’elemento centrale delle ordinanze sia, in ultima analisi, il *potere* detenuto dagli organi della Pubblica amministrazione autorizzati a emanarle (CAVALLO PERIN 1990, 8).

Il potere contenuto nelle ordinanze ha contorni sfumati, incerti, e può quindi essere esercitato in maniera arbitraria. L’ambiguità è dunque la matrice costitutiva delle ordinanze (SIMONE 2010, 61), di fatto impiegate come strumenti di «normalizzazione dell’eccezione» (SIMONE 2010, 64). Per questa ragione, pur non essendo gli unici dispositivi giuridici messi in campo dai sindaci, tali provvedimenti costituiscono il versante più evidente e rappresentativo di quell’universo normativo, a tratti nascosto e sconosciuto, denominato efficacemente *infra-diritto di prossimità* (GJERGJI 2013, 154), che riveste un ruolo assolutamente cruciale nel governo contemporaneo delle popolazioni migranti e marginali. All’interno di questo universo normativo, le autorità amministrative di livello locale esercitano un potere enorme.

Quello detenuto dalle amministrazioni locali si configura come un potere *di fatto* più che *di diritto*, sebbene le autorità centrali, in alcuni casi, abbiano favorito le iniziative autonome dei sindaci. La già citata modifica apportata al Tuel dal Pacchetto sicurezza del 2008, al riguardo, ha segnato indubbiamente uno spartiacque nella gestione del potere di ordinanza: per effetto della sua approvazione, gli amministratori locali hanno potuto fare ricorso alle ordinanze senza dover motivare la propria decisione con il riferimento a una qualche emergenza (ITALIA 2010; BEDESSI, DESII 2010). Di conseguenza, a partire dall’estate del 2008 il numero delle ordinanze emanate per regolamentare aspetti della vita sociale ritenuti

potenzialmente lesivi della sicurezza urbana è aumentato enormemente (GALANTINO, GIOVANNETTI 2012; GIOVANNETTI 2012).

Con la sentenza n. 115 emessa dalla Corte costituzionale il 4 aprile 2011, l'ascesa del potere di ordinanza ha subito tuttavia una battuta d'arresto (ANTONELLI 2012; MANFREDI 2013). Tramite questa sentenza, la Corte ha giudicato illegittima la norma che aveva modificato l'art. 54 del Tuel, specificando che l'illegittimità riguardava la parte della legge n. 125 del 2008 in cui era conferito ai sindaci il potere di ordinanza "anche" in situazioni non contingibili e urgenti. Le ordinanze emanate sulla base del nuovo articolo, nello specifico, si sarebbero configurate come provvedimenti a carattere permanente e, in quanto sganciati da condizioni emergenziali e temporanee, capaci di incidere indebitamente «su materie inerenti ai diritti ed alle libertà fondamentali». La norma contenuta nel Pacchetto sicurezza, dunque, a giudizio della Corte «avrebbe disegnato una vera e propria fonte normativa», violando così gli artt. 3, 23 e 97 Cost. e andando di conseguenza a ledere il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge nonché la riserva di legge e il principio di legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative.

Nonostante la decisione della Consulta, la stagione delle ordinanze non si è tuttavia conclusa. Numerosi sindaci hanno continuato a impiegare il potere di ordinanza nel tentativo di regolare aspetti della vita sociale che ritengono rilevanti. Recentemente, inoltre, le autorità centrali hanno di nuovo fornito un aiuto agli amministratori locali desiderosi di esercitare la propria sovranità su categorie marginali della popolazione. Uno dei due Decreti Minniti-Orlando – emanati nel Febbraio del 2017 e poi convertiti in legge in Aprile – ha ampliato il potere di ordinanza. Nello specifico, il Decreto n. 93 (convertito nella legge n. 48), oltre a ridefinire la sicurezza urbana declinandola in termini di «bene pubblico relativo alla vivibilità e al decoro delle città», e a prevedere appositi "Patti per la sicurezza urbana" – firmati da attori istituzionali centrali e locali e finalizzati a prevenire «fenomeni di criminalità diffusa e predatoria» nonché a promuovere il «rispetto della legalità» e «del decoro urbano» – ha modificato gli articoli 50 e 54 del Tuel. La modifica del primo fa sì che il sindaco, quale rappresentante della comunità locale, possa emanare ordinanze «in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti», potendo anche, con riferimento a determinate aree della città e per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, imporre «limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche». La modifica del secondo consente invece all'amministratore locale, nella veste di ufficiale del Governo, di impiegare le ordinanze per «prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili», così come

«fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti». Inoltre, la legge Minniti-Orlando ha introdotto la possibilità di adottare sanzioni pecuniarie e provvedimenti di allontanamento (i cosiddetti "Daspo urbani") nei confronti di persone che mettono in atto «condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione» «delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze».

Il governo del territorio, dunque, viene condotto sempre più in nome del decoro, della tranquillità e della vivibilità degli spazi urbani. La nozione di sicurezza – tuttora vaga e indeterminata, nonostante i vari interventi normativi che, come si è mostrato, hanno cercato di fornirne una definizione – diventa una sorta di mantra, continuamente nominato e invocato per giustificare e legittimare interventi repressivi e discutibili strategie preventive. A fare da sfondo a questi interventi e a queste strategie è un'altra nozione, quella di "ordine pubblico", a sua volta ambigua e indefinita, che si interseca con altri concetti, come quello di "igiene pubblica", apparentemente legato alla protezione della salute delle persone ma surrettiziamente evocativo di una dimensione morale e sociale. Dietro la sicurezza e l'ordine, in altre parole, continua a celarsi una rappresentazione organicistica della società.

5. *Ordine pubblico e sopravvivenza del corpo sociale*

Nel celebre saggio del 1932 *Legalità e legittimità*, Carl Schmitt rivendica l'uso politico di nozioni vaghe quali «"ordine pubblico e sicurezza", "pericolo", "stato di necessità", "provvedimenti di emergenza", "reati contro lo stato e la costituzione", "spirito di conciliazione", "interessi vitali"», poiché

«concetti del genere, dei quali nessun sistema legale può fare a meno, hanno la peculiarità di essere immediatamente legati alla situazione che di volta in volta si presenta, di derivare il loro contenuto concreto solo dalla loro applicazione concreta e soprattutto di essere tali per cui, in tutte le epoche e situazioni difficili e politicamente rilevanti, diventa unicamente decisivo il loro impiego ed esercizio concreto» (SCHMITT 1932, 239).

Oggi, l'uso massiccio di tecniche di governo straordinarie – dalla decretazione d'urgenza, ai poteri di ordinanza fino all'invocazione di veri e propri stati d'emergenza – mostra in maniera inequivocabile il ritorno in voga della *crisi* come registro di legittimazione delle decisioni e dei processi di governo. Il ricorso ormai *normale* a tali tecniche viene giustificato, da un lato, in ragione della presunta *lentezza* dello stato burocratico e della sua struttura legale-razionale, con il risultato di perenne *stato d'urgenza* che ne ribalta i presupposti, risolvendo la disillusione di chi credette nella "fine della storia", nella violenza di chi sostiene lo "scontro di

civiltà” e pretende nuove versioni di stati forti e di muri che li difendano; dall’altro lato si critica l’inconcludenza di una democrazia rappresentativa sempre in crisi, aprendo nuovi e profondi spazi di arbitro nelle decisioni di leader più o meno carismatici immersi in un perdurante *stato d’eccezione*, ove gli stati di diritto si sentono in dovere di creare spazi in cui diritti e garanzie sono sospesi e di cui la base americana di Guantanamo è esempio estremo.

Tali argomenti, però, ne presuppongono un terzo, più importante e più profondamente legato all’immaginario organicista evocato dall’idea stessa di crisi latente e permanente: lo *stato di necessità* come quella dimensione di semplificazione drastica delle possibilità di risposta politica alle (vere o presunte) emergenze del nostro tempo, ridefinite a partire da *certezze tecniche* o *verità etiche*.

Questo è il quadro della nuova fortuna della nozione di “ordine pubblico” legata al binomio emergenza-sicurezza, che ritroviamo sottotraccia in tutte le rappresentazioni e, soprattutto, le autorappresentazioni dell’istituzione che spesso, di diritto o più semplicemente di fatto, è preposta in Italia alla gestione delle “crisi”: la Polizia di Stato. Il sapere che orienta l’agire di questa istituzione è infatti permeato dall’idea di ordine pubblico ed è orientato in maniera prioritaria al suo mantenimento. Nell’ambito di questo sapere, l’ordine da difendere è presentato come *materiale*, pur configurandosi in realtà come *ideale*.

Sul piano della teoria del diritto, se il secondo è considerato proprio di uno stato “etico”, ossia di un regime politico che si fa portatore di specifici valori e principi a discapito di altri orientamenti normativi, magari imponendo una religione ufficiale o determinati comportamenti in ambito sessuale, il primo è ricondotto invece a uno stato “liberale”, vale a dire a un sistema neutrale e laico sul piano dei valori, in cui le autorità pubbliche si fanno semplicemente garanti della protezione della sfera personale da interferenze concrete, e dove quindi l’esercizio della libertà di espressione è condizionato al rispetto di altri diritti. In sintesi, se l’ordine pubblico ideale riguarda la gestione del conflitto tra principi, l’ordine pubblico materiale concerne la repressione di fatti e azioni che minacciano il regolare svolgimento della vita quotidiana.

La tensione interna al sapere di polizia tra una rappresentazione formalmente materiale e una costituzione effettivamente ideale della nozione di ordine pubblico emerge in maniera evidente dalla lettura dei manuali per la formazione del personale. Questi testi svelano infatti la visione organicistica della società su cui si fonda la difesa dell’ordine promossa e attuata dalle forze di polizia.

Nei manuali per la formazione del personale prodotti dal Ministero dell’interno nell’immediato dopoguerra, all’indomani cioè della ri-militarizzazione della P.S., questa istituzione appare come un *corpo* unitario ma internamente articolato: le parti che lo compongono sono diverse tra loro, essendo gerarchicamente subordinate e titolari, di specifici compiti.

L'educazione allo "spirito di corpo" è esplicitamente enunciata in un manuale del 1947:

«L'aver in comune uno scopo nobilissimo, qual è quello per cui è stato istituito il Corpo delle Guardie di P.S., la necessità dell'accordo individuale per conseguirlo agevolmente, le fatiche e i pericoli, insieme vissuti e sofferti, stabiliscono fra i membri del Corpo saldissimi vincoli di solidarietà ed ingenerano in loro un forte sentimento di accordo e di unione. Sorge così lo spirito di Corpo. Esso è un sentimento che è più forte in chi più è generoso, per il quale l'appartenente al Corpo si spoglia dell'amor proprio e dell'interesse individuale, ed animato da nobile emulazione e zelo, si prodiga per accrescerne la reputazione e l'onore non soltanto con le proprie fatiche e se occorre anche con il sacrificio della propria vita. Con tali nobili intendimenti si compie e si cimenta l'unione e la fusione degli animi e della volontà di tutti i membri del Corpo, in un solo animo e in un solo volere» (MINISTERO DELL'INTERNO 1947, 7).

Questa visione della polizia è parte di una più ampia concezione della società di stampo marcatamente *organicistico*: l'ambiente sociale in cui la P.S. si colloca appare a sua volta come un *corpo*, omogeneo sul piano culturale e minacciato dalle sue componenti più deboli e disfunzionali, che le istituzioni poliziesche hanno il compito di difendere, seguendo criteri di equità e merito:

«Per legge di natura, poiché gli individui nascono dissimili per qualità intellettuali, morali e fisiche, la Società sarà composta di ottimi, di buoni, di mediocri, di molesti e nocivi, di volenterosi e svogliati, di forti e deboli, di uomini che producono molto e di altri che producono poco o nulla. Una società bene organizzata deve tendere, con le sue istituzioni, a far sì che a questa diversità di attitudini e di occupazioni corrisponda una giusta ed equa diversità di compensi e di benessere; e sia provveduto, altresì, in modo conveniente ad assistere gli inabili e a neutralizzare i nocivi» (MINISTERO DELL'INTERNO 1947, 444).

Il mantenimento in salute del corpo sociale è considerato un'attività dalla forte valenza etica:

«i poteri, conferiti dalle leggi alla Polizia, derivano dalla necessità di preservare la comunità sociale dalle azioni illecite di individui pericolosi e quindi antisociali. La vita del popolo e la esistenza dello Stato dipendono dall'armonico funzionamento della collettività stessa nell'orbita dell'ordine giuridico e di quello morale» (MINISTERO DELL'INTERNO 1947, 445).

6. Considerazioni conclusive

Oggi, assistiamo alla nuova fortuna tanto degli imperativi *tecnici*, secondo i quali non vi sarebbe alternativa possibile alle specifiche ricette economiche che vanno

sotto il nome di “austerità”, e che con Karl Polanyi potremmo definire come processi di naturalizzazione dell’economico (POLANYI 1944), quanto degli argomenti *etici* legati agli usi *ideali* della nozione di ordine pubblico. Naturalizzazione tecnica e polarizzazione morale diventano così il quadro ideologico di giustificazione dell’*emergenza* come tecnica, stile e pratica di governo in epoca contemporanea, che permea i più diversi ambiti dei rapporti sociali incidendo profondamente sulla sfera giuridica e politica.

Da qui discende la dimensione più propriamente ideologica dall’immaginario della *crisi*, e cioè lo stato di emergenza come stato di *necessità*. L’argomento che, in ultima analisi, giustifica l’*urgenza* – come l’accelerazione delle decisioni – e l’*eccezione* – come la deroga alle garanzie proprie degli stati di diritto – è proprio la *necessità* come struttura stessa della *crisi*, i cui soli esiti possibili sono la guarigione o la morte del corpo sociale. Davanti alla *necessità* tacciono prima di tutto la politica e il diritto come meccanismi di confronto e di compromesso, ma soprattutto come spazi di legittimità di opzioni differenti.

Lo stato di *necessità* semplifica la scelta, appoggiandosi sulla convinzione che ai problemi pubblici e politici vi sia una e un’unica risposta possibile, sia essa tecnica o etica. Una risposta *vera* ai dilemmi politici come antidoto alla presunta crisi di *valori* della politica; una proposta di soluzioni manichee diffidenti nei confronti del pluralismo e in cui la democrazia si fa governo di *un* popolo eticamente definito in opposizione ai propri nemici, siano essi “l’asse del male” che minaccia le libertà occidentali, gli immigrati che mettono a rischio l’integrazione delle “nostre società” o anche “i potenti corrotti” continuamente in lotta contro i cittadini onesti.

Riferimenti bibliografici

- ACKERMAN B. 2010. *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2010.
- AGAMBEN G. 2003. *Lo stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003.
- ANTONELLI V. 2012. *Le ordinanze dei sindaci nelle decisioni dei giudici*, in GALDI A., PIZZETTI F. (eds.), *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Roma, Donzelli, 2012, 127 ss.
- BARBERIS M. 2017. *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, il Mulino, 2017.
- BAYART J.F. 2004. *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004.
- BEAUD O., GUERIN-BARGUES C. 2016. *L'Etat d'urgence. Étude constitutionnelle, historique et critique*, Paris, LGDJ, 2016.
- BEDESSI S., DESII E. 2010. *Le ordinanze in materia di sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli, 2010.
- BEVIR M. 2010. *Democratic Governance*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- BOBBIO N. 1983. *Organicismo e individualismo: un'antitesi*, in PETRONI A., VIALE R. (eds.), *Individuale e collettivo. Decisione e razionalità*, Milano, Raffaello Cortina, 1997, 187 ss.
- BONO I. 2009. *Oltre la "mala Protezione Civile". L'emergenza come stile di governo*, in «Meridiana», 65-66, 2009, 187ss.
- BOVERO M. 2014. *Crisi del capitalismo e crisi della democrazia. Note introduttive*, in «Teoria politica», Annali IV, 2014, 23 ss.
- BROWN W. 2001. *La politica fuori dalla storia*, Roma-Bari, Laterza, 2012 (ed. or. *Politics Out of History*, Princeton, Princeton University Press, 2001, trad. it. di A. Minervini).
- CARDILLI M. 2009. *Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni modificative del c.d. pacchetto sicurezza*, in «Amministrativ@mente», 2, 2009.
- CAVALLO PERIN R. 1990. *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, Giuffrè, 1990.
- CAVALLO PERIN R. 2005. *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in «Diritto amministrativo», 4, 2005, 777 ss.
- CERRUTI A., PALLANTE F. 2015. *L'equilibrio di bilancio nella Costituzione italiana. Significato e profili critici*, in «Teoria politica», Annali V, 2015, 235 ss.
- CHRISTIE N. 1986. *Suitable Enemies*, in BIANCHI H., VAN SVAANINGEN R. (eds.), *Abolitionism. Towards a Non-repressive Approach to Crime*, Amsterdam, Free University Press, 1986.
- CUONO M. 2013. *Decidere caso per caso. Figure del potere arbitrario*, Madrid, Marcial Pons, 2013.

- CUONO M. 2015. *In principio era il mercato, poi venne la rete. Disintermediazione, spontaneità, legittimità*, in «Iride», 28, 2, 2015, 305 ss.
- ESCUDERO ALDAY R. 2012. *Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011*, in «Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad», 2, 2012, 86 ss.
- ESCUDERO ALDAY R. 2016. *La imposición del “déficit cero” frente al paradigma del Estado constitucional*, in «Teoría política», Annali VI, 2016, 225 ss.
- FEREJOHN J., PASQUINO P. 2004. *The law of exception: a typology of emergency powers*, in «International Journal of Constitutional Law», 2, 2, 2004, 210 ss.
- FERRARESE M.R. 2010. *La governance fra politica e diritto*, Bologna, il Mulino, 2010.
- FLICHY P. 2001. *L’imaginaire d’Internet*, Paris, La Découverte, 2001.
- GALANTINO M.G., GIOVANNETTI M. 2012. *La stagione delle ordinanze sulla sicurezza. Il punto di vista degli attori coinvolti*, in «Studi sulla questione criminale», 2, 2012, 52 ss
- GARGIULO E. 2014. *Produzione di sicurezza a mezzo di insicurezza. Il controllo locale della residenza tra retoriche securitarie e opacità decisionali*, in «Studi sulla questione criminale», 1-2, 2014, 45 ss.
- GIOVANNETTI M. 2012. *Le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana e l’impatto sui territori*, in GALDI A., PIZZETTI F. (eds.), *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Roma, Donzelli, 2012, 27 ss.
- GJERGJI I. 2013. *Circolari amministrative e immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 2013.
- HOLMES S. 2007. *The Matador’s Cape. America’s Reckless Response to Terror*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- ITALIA V. 2010. *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Milano, Giuffrè, 2010.
- ITZCOVICH G. 2017. *Disordinamento giuridico. Crisi finanziaria e sviluppi costituzionali dell’unione economica e monetaria europea*, in «Diritto & Questioni pubbliche», 17, 1, 2017, 85 ss.
- JESSOP B. 2009. *The Spatiotemporal Dynamics of Globalizing Capital and Their Impact on State Power and Democracy*, in ROSA H., SCHEUERMAN W.E. (eds.), *High-Speed Society. Social Acceleration, Power, and Modernity*, University Park (Pa.), The Pennsylvania State University Press, 2009, 135 ss.
- MANERI M. 2009. *I media e la guerra alle migrazioni*, in PALIDDA S. (eds.), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Milano, AgenziAx, 2009, 66 ss.
- MANERI M. 2013. *Si fa presto a dire «sicurezza». Analisi di un oggetto culturale*, in «Etnografia e ricerca qualitativa», 2, 2013, 283 ss.
- MANFREDI G. 2013. *Poteri di ordinanza, legalità, «stato governativo»*, in «Amministrare», 43, 3, 2013, 407 ss.
- MANIN B. 2008. *The Emergency Paradigm and the New Terrorism*, in BAUME S., FONTANA B. (eds.), *Les Usages de la Séparation des Pouvoirs - The Uses of the Separation of Powers*, Paris, Michel Houdiard, 2008, 135 ss.

- MARAZZITA G. 2003. *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003.
- MASTROPAOLO A. 2011. *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011.
- MINDUS P. 2007. *Nostalgia per Cincinnato? Elementi per una fenomenologia dell'emergenza*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 37, 2, 2007, 481 ss.
- MINISTERO DELL'INTERNO 1947. *Corso di lezioni per le scuole di polizia*, Direzione generale della polizia, Editrice "Universale", 1947.
- MORGAN G. 1986. *Images. Le metafore dell'organizzazione*, Torino, FrancoAngeli, 1995 (ed. or. *Images of Organisation*, Thousand Oaks, Sage, 1986, trad. it. di M. Balducci).
- PALIDDA S. (ed.) 2011. *Il discorso ambiguo sulle migrazioni*, Messina, Mesogea, 2011.
- POLANYI K. 1944. *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 1974 (ed. or. *The Great Transformation*, New York, Farrar and Rinehart, 1944, trad. it. di R. Vigevani).
- PRETEROSSO G. 2011. *La politica negata*, Roma-Bari, Laterza, 2011.
- REVEY S., LANGUMIER J. 2013. *Le gouvernement des catastrophes*, Paris, Karthala, 2013.
- RICOTTA G. 2012. *Sicurezza urbana e tolleranza zero*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, 2012, 117 ss.
- ROSA H. 2010. *Accelerazione e alienazione. Per una teoria critica del tempo nella tarda modernità*, Torino, Einaudi, 2015 (ed. or. *Alienation and Acceleration. Towards a Critical Theory of Late-Modern Temporality*, Malmö-Aarhus, NSU Press, 2010, trad. it. di E. Leonzio).
- SAITTA P. 2011. *Neoliberismo e controllo dell'immigrazione. Il fallimento della "tolleranza zero" e i paradossali esiti dell'informalità*, in CARZO D. (ed.), *Narrare l'altro. Pratiche discorsive sull'immigrazione*, Roma, Aracne, 107 ss.
- SCHEUERMAN W.E. 2004. *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- SCHMITT C. 1922. *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in ID., *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1972 (ed. or. *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, München-Leipzig, Duncker & Humblot, 1922, trad. it. di P. Schiera).
- SCHMITT C. 1932. *Legalità e legittimità* in ID., *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1972 (ed. or. *Legalität und Legitimität*, München-Leipzig, Duncker & Humblot, 1932, trad. it. di P. Schiera).
- SHAPIRO M., STONE SWEET A. 2002. *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- SIMON J. 2007. *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2007.
- SIMONE A. 2010. *I corpi del reato. Sessualità e sicurezza nelle società del rischio*, Milano, Mimesis, 2010.

- STRADELLA E. 2010. *Il potere di ordinanza dei sindaci e l'«amministrazione emergenziale»*, in «*Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*», 3, 2010, 101 ss.
- TUORI K., TUORI Kl. 2014. *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- VANDELLI L. 2009. *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del tuel*. Disponibile in: http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1168/Pub1_parte8.pdf (consultato il 19/10/2017).
- VEGETTI M. 1965. *Il pensiero di Ippocrate*, in ID. (ed.), *Opere di Ippocrate*, Torino, Utet, 1965, 9 ss.
- WOLIN S. 1960. *Politica e visione. Continuità e innovazione nel pensiero politico moderno*, Bologna, il Mulino, 1996 (ed. or. *Politics and Vision. Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Princeton, Princeton University Press, 1960, trad. it. di R. Giannetti).
- ZAPPINO F. 2014. *Crisi. Del giudizio dei viventi*, in ZAPPINO F., COCCOLI L., TABACCHINI M. (eds.), *Genealogie del presente. Lessico politico per tempi interessanti*, Milano-Udine, Mimesis, 2014, 53 ss.