

CONFRONTO DI IDEE

RAFFAELE BIANCHETTI

Sentimenti, risentimenti e politica criminale: un'indagine quali-quantitativa in tema di legislazione penale compulsiva

Il presente lavoro intende offrire uno sguardo sulla realtà sociale e politica del nostro Paese attraverso un'osservazione empirica dell'attualità e attraverso una disamina dei risultati di un'indagine quali-quantitativa in tema di legislazione penale compulsiva. Preoccupante, per certi versi, è quello che si rileva, tra cui: *a)* una perversa interazione tra mezzi di comunicazione massa, sentimenti di (in)sicurezza sociale e scelte di politica criminale; *b)* un sempre più prosperante securitarismo; *c)* una crescente diffusione nella collettività di rabbia, livore e risentimento.

Feelings, resentments and criminal policy: a quantitative investigation into the subject of compulsive criminal law

The present work is meant to provide an overview of the social and political situation of our country through an empirical observation of current event and through an analysis of the results of a qualitative and quantitative research on compulsive criminal law. The results are somewhat worrying, since it is possible to identify: a) a perverse interaction between mass media, social (in)security sentiments and criminal political choices; b) a rising securitism; c) a spreading diffusion of anger, rancour and resentment among the community.

SOMMARIO: 1. Premessa: uno sguardo sul presente. - 2. Alcuni aspetti fondamentali della questione: il discorso sulla paura, sulla (in)sicurezza e sulla loro gestione politico-mediatica. - 3. Ricerca empirica: alcuni risultati di un'indagine in tema di legislazione penale compulsiva. - 3.1. Le indicazioni quantitative. - 3.2. Le indicazioni qualitative. - 4. Brevi considerazioni conclusive. - 4.1. Prima considerazione. - 4.2. Seconda considerazione. - 4.3. Terza considerazione.

1. Premessa: uno sguardo sul presente

A volte, per meglio vedere l'oggetto che abbiamo di fronte, occorre cambiare il punto prospettico, mutando le distanze e gli angoli di osservazione. Altre volte, si rende persino necessario inserire una variabile spazio temporale nell'osservazione, per poter rilevare l'esistenza di eventuali mutamenti, al fine anche di capire "come" e "quanto" quel che osserviamo sta cambiando.

Cerchiamo ora di fare la stessa cosa, per quanto possibile, con il nostro oggetto di osservazione e, quindi, immaginiamo di vedere la realtà sociale e politica del nostro Paese come se venissimo da fuori, da lontano, dopo un lungo viaggio che ci ha isolati da tutto e da tutti. Ipotizziamo, insomma, di ritornare oggi in Italia e di osservare le persone, l'ambiente, il "mondo" che abbiamo lasciato qualche decina di anni fa¹.

¹ Lo spunto di tale approccio di osservazione viene mutuato da Claude Lévi-Strauss che, a proposito di società "evolute" (presumibilmente "più civili") e di società "primitive" (presumibilmente "meno civili"), si è domandato quali sarebbero gli esiti se i componenti di queste ultime osservassero alcuni compor-

Ci renderemmo subito conto, nel vedere i nostri parenti, nel dialogare con la gente da noi conosciuta, nel camminare per le strade cittadine, nel guardare la televisione, nel leggere i giornali e, perché no, nel riprendere a studiare sulle riviste di nostro interesse – quelle giuridiche, in particolare – che le cose sono cambiate, molto, in questi anni. E sono cambiate, secondo tanti, in peggio. I parenti, soprattutto quelli più anziani, se non sono tristi, delusi ed amareggiati, sono perlomeno preoccupati, molto sofferenti e poco tolleranti². Coloro che lavorano, in molti casi, lo fanno in condizioni di precarietà, sono piuttosto spenti sul fronte dell’entusiasmo ed hanno una progettualità della loro vita alquanto limitata³. Gli imprenditori, soprattutto quelli delle piccole e medie imprese, i commercianti e gli artigiani lamentano di essere sempre più in affanno e in difficoltà con le adempienze burocratico-amministrative; gli operatori dei servizi pubblici, come quelli deputati all’assistenza e al sostegno delle persone, sono numericamente in calo e sono oberati da incombenze di ogni genere⁴; gli studenti universitari affermano di guardare sempre di più l’estero

tamenti sociali delle prime, ad esempio il modo “civile” di espellere dalla comunità i soggetti ritenuti pericolosi. Egli sostiene che, probabilmente, i componenti delle società “primitive” proverrebbero orrore profondo nel vedere alcune usanze delle società “evolute”, ritenendole del tutto selvagge (LEVI-STRAUSS, *Tristi Tropici*, trad., Milano, 1999, in partic. l’ultima parte del volume).

² Cfr., a tal proposito, VALBRUZZI, *L’Italia e la “tenaglia generazionale”: il sorpasso degli anziani sui giovani*, in *note e comunicati*, Fond. I.C.C., 18 novembre 2018, www.cattaneo.org; ISTAT, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo, 2018*, in partic. le sezioni “popolazione e società” e “salute e welfare”; nonché la banca dati *Anziani.Stat* (www.istat.it) che fornisce degli indicatori aggiornati sull’invecchiamento della popolazione italiana.

³ Secondo le ultime rivelazioni dell’OCSE, il tasso di occupazione del nostro Paese è tornato a scendere nel terzo trimestre del 2018, in controtendenza rispetto a tutti gli altri Stati membri dell’Eurozona dove invece è rimasto stabile oppure è migliorato. Esso – vale a dire la quota di persone in età attiva che hanno un posto di lavoro – è calato di 0,2 punti percentuali tra il mese di luglio e il mese di settembre 2018, attestandosi al 58,6% (cfr. OECD, *Quarterly Employment Situation, News Release, 3rd Quarter 2018*, 17 gennaio 2019, www.oecd.org). Questo valore percentuale risulta essere invariato nel novembre 2018 [ISTAT, *Occupati e disoccupati (dati provvisori)*, 9 gennaio 2019, www.istat.it] ed il Paese risulta essere, nel complesso, impoverito [ISTAT, *Il mercato del lavoro. Una lettura integrata*, 13 marzo 2019, www.istat.it]. Secondo l’ultimo rapporto Censis, la delusione degli italiani per lo sfiorire della ripresa e dell’atteso cambiamento miracoloso che era stato annunciato anche nel settore dell’occupazione e dell’economia, sta generando delusione, rancore, paure e incertezze per il prossimo futuro. Il potere d’acquisto delle famiglie è sceso del 6,3% rispetto al 2008, mentre il costo della vita è aumentato più di quello che è stato l’incremento dei salari. Si pensi, ad esempio, che dal 2000 al 2017 i salari dei lavoratori in Italia sono aumentati di 400 euro, contro i 5.000 euro di aumento medio della Germania e addirittura i 6.000 euro della Francia (v. CENSIS, *52° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese*, in partic. il Cap. *La società italiana al 2018*, www.censis.it).

⁴ A livello indicativo, per quanto concerne gli operatori del Servizio Sanitario Nazionale, si registra nel 2015 un calo del personale dipendente di circa il 25% e si stima che nel 2020 ci saranno in Italia circa 16.000 medici di base in meno, con concrete ricadute negative sulla popolazione, e con almeno 1/3 dei cittadini del Paese che non avrà un medico di famiglia nel prossimo decennio (v. UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE & ISTITUTO DI SANITÀ PUBBLICA, *Rapporto Osservasalute 2017*, aprile 2018,

come il posto dove potere effettivamente costruire il loro futuro, dove avere la possibilità di inserirsi nel mondo del lavoro e realizzare i propri sogni⁵; gli adolescenti, infine, danno segni evidenti di essere annoiati, immersi all'interno di videogiochi e di relazioni digitali⁶.

Se poi guardassimo i comuni o le città in cui viviamo, troveremmo edifici sempre più allarmati, protetti e videosorvegliati; coglieremmo che le forze dell'ordine (se non addirittura l'esercito) sono presenti in molte piazze, che i quartieri più agiati sono fortemente illuminati e che le telecamere sono ovunque. Vedremmo anche stazioni ferroviarie ed aeroporti che pullulano di addetti alla sicurezza, stadi di calcio sempre più simili a fortezze e guardie giurate davanti e all'interno di esercizi commerciali e di locali di divertimento⁷.

Se poi seguissimo, per aggiornarci su più ampia scala, dei telegiornali, o leggessimo dei giornali oppure ancora sentissimo dei radiogiornali, ci troveremmo inondati da informazioni di cronaca nera, di crisi economica, di problemi di immigrazione e di vicende politiche nazionali, per lo più riguardanti la

www.osservatoriosullasalute.it).

⁵ L'Italia investe in istruzione e formazione il 3,9% del Pil, contro una media europea del 4,7%. Gli abbandoni precoci dei percorsi di istruzione riguardano il 14% circa dei giovani 18-24enni (contro una media U.E. del 10,6%) e la fuga all'estero, specie in Europa, di chi ha tra i 25 e i 44 anni sembra essere inarrestabile. Si pensi che l'Italia è tornata a collocarsi ai primi posti nel mondo per emigrati, per la precisione all'ottavo, dopo il Messico e prima di Vietnam e Afghanistan (nel 2017, sono stati più di 280.000 i cittadini del nostro Paese che hanno deciso di stabilirsi all'estero; v. FOND. MIGRANTES, *Rapporto italiani nel mondo, XII edizione*, ottobre 2017, *www.migrantesonline.it*). Se fino al 2002 il 51% degli emigrati italiani con più di 25 anni aveva al massimo la licenza media, ora quasi un terzo sono laureati. Questa "fuga di cervelli" per il Paese rappresenta una perdita in tutti i sensi. Secondo l'OCSE, infatti, ogni emigrato istruito è un investimento economico che se ne va: mediamente 164.000 euro per un laureato, 228.000 per un dottore di ricerca (OECD, *Education at a Glance 2018. OECD Indicators-Italy*, novembre 2018, *www.oecd.org*).

⁶ Cfr., ampiamente, ISTITUTO GIOVANNI TONIOLO (a cura di), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2018*, Bologna, 2018; inoltre, tra molti, GALIMBERTI, *L'ospite inquietante. Il nichilismo e i giovani*, Milano, 2007, *passim*; LANCINI, *Adolescenti navigati. Come sostenere la crescita dei nativi digitali*, Trento, 2015, *passim*.

⁷ Emblematici, in tal senso, sono i dati sulla spesa per l'ordine pubblico e per la sicurezza nel nostro Paese, che oggi supera i 30 miliardi di euro (CENSIS, *52° Rapporto*, cit., in partic. il Cap. *Sicurezza e cittadinanza*, 2018, *www.censis.it*), il numero crescente di operatori di vigilanza privata [le imprese che operano nel settore sono 1.326 e le persone che vi lavorano sono 69.105 (FEDERSICUREZZA, *Osservatorio sulla sicurezza privata 2016*, 30 marzo 2017, *www.federsicurezza.it*)] e il fatto che: a) il 92,5% degli italiani adotta almeno un accorgimento per difendersi da ladri e rapinatori [la porta blindata protegge le case di oltre 33 milioni di italiani (il 66,3% della popolazione adulta); b) 21 milioni di cittadini (il 42% degli over 18) si è dotato di un sistema di allarme; c) 17 milioni di italiani hanno messo le inferriate a porte e finestre (il 33,5%) e circa 16 milioni hanno optato per vetri e infissi blindati (il 31,3%); d) oltre 15 milioni di italiani dichiarano di aver installato una telecamera (il 30,7%) e quasi 10 milioni (il 19,4%) hanno in casa una cassaforte (CENSIS & FEDERSICUREZZA, *Primo rapporto sulla filiera della sicurezza in Italia*, *www.censis.it*).

maggioranza di Governo⁸.

Infine, se volessimo riprendere in mano alcune riviste specialistiche di nostro interesse, ci renderemmo conto di come molti penalisti lamentino, anche per mezzo di documenti emessi da associazioni professionali⁹, un sistematico abuso del diritto penale ed un'ingravescente situazione di mancanza di rispetto, da parte del Governo, dei più basilari principi costituzionali¹⁰.

Riscontrare, ad esempio, in alcuni articoli, firmati da illustri studiosi, che «abbiamo un Governo» il quale, di fatto, non dialoga «con la minoranza parlamentare», «con la cultura penalistica» e «con l'Avvocatura», che ascolta, nelle audizioni presso la Commissione Giustizia della Camera e quella del Senato e della Camera, coloro che sono invitati a parlare «con l'«orecchio da mercante»» e che, a mala pena, esamina i documenti che vengono depositati, lascia del tutto basiti¹¹. Oppure ancora, leggere che le recenti azioni del nostro Governo, «per la prima volta dopo tanti lustri», non si affidano «più ad un'analisi razionale dell'esistente» e quindi ad una valutazione concreta dei problemi che riguardano effettivamente il Paese (come, ad esempio, l'occupazione, il

⁸ Indicativi, in proposito, sono i risultati di alcune indagini. Per limitarci alle più recenti effettuate in Italia v., ad esempio, EUGENI, BELLAVITA, *Espropriazione senza mandato. La rappresentazione del crimine nella fiction, nell'intrattenimento e nei programmi di approfondimento televisivi*, in FORTI, BERTOLINO (a cura di), *La televisione del crimine*, Milano, 2005, 241 ss.; CALVANESE, *Media e immigrazione tra stereotipi e pregiudizi. La rappresentazione dello straniero nel racconto giornalistico*, Milano, 2011; DEMOS & PI, FOND. UNIPOLIS, OSSERVATORIO EUROPEO SULLA SICUREZZA, *LX Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa. Significati, immagini e realtà. Percezione, rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza*, marzo 2016, in partic. 17 ss., www.demos.it. Inoltre, per quanto concerne la cronaca giudiziaria v., ad esempio, AA.VV., *L'informazione giudiziaria in Italia. Libro bianco sui rapporti tra mezzi di comunicazione e processo penale*, Ospedaletto (PI), 2016; relativamente alla comunicazione politica v. MANGONE, PECE, *I media e la "traduzione" di eventi in moral panics: la comunicazione del terrore*, in *Comunicazioni sociali*, 2017, 2, 344 ss.; COSENZA, *Semiologica e comunicazione politica*, Roma-Bari, 2018, *passim*.

⁹ Si vedano, ad esempio, i due recenti comunicati dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (www.aipdp.it). Il primo, in tema di pena carceraria, nel quale si esprime la «preoccupazione per alcune opzioni di politica sanzionatoria penale profilate nel "Contratto del Governo del cambiamento" e ora in corso di progressiva attuazione». Il secondo, in tema di politica criminale, nel quale si esprime «una forte preoccupazione per la gestione della "questione penale" nel suo complesso, nella attuale situazione politica» in quanto le leggi penali vengono sempre più «usate come messaggi volti a coagulare consensi, a soddisfare un "sentimento di giustizia" repressiva e vendicativa, e paure non sempre fondate su dati di realtà» (www.discrimen.it).

¹⁰ Tra molti, v. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, 2013, 95 ss.; PULITANO, *Populismi e penale. Sulla attuale situazione spirituale della giustizia penale*, *ivi*, 123 ss.; BRUNELLI, *Il disastro populistico*, in *Criminalia*, 2015, 252 ss.; INSOLERA, *Intervento svolto nell'ambito della Manifestazione nazionale della U.C.P.I. "Contro il populismo giustizialista. In difesa della Costituzione e dei diritti della persona"*, tenutasi a Roma il 23 novembre 2018, 21 Gennaio 2019, www.discrimen.it.

¹¹ FLORA, *Il diritto penale del contratto (di governo)*, in *disCrimen*, 22 novembre 2018, 2 (www.discrimen.it).

commercio, l'economia, le infrastrutture, la tutela dell'ambiente e della salute), ma si basano, quasi unicamente, sulla loro capacità di provocare le reazioni della gente attorno a determinate tematiche (come la criminalità, l'immigrazione e i vincoli di bilancio dell'Unione Europea), per smuovere gli "stati affettivi" della popolazione¹² al fine di stimolarne il risentimento, è davvero sconcertante, anche perché è del tutto evidente che questo modo di procedere del nostro Governo ha come unico scopo quello di rilegittimare se stesso, «mettendo nell'ombra le difficoltà e gli insuccessi che esso incontra nell'affrontare e risolvere le grandi questioni economiche e internazionali della società globalizzata»¹³.

Ebbene, dinanzi a tale "quadro", è inevitabile provare scoramento ed è altrettanto inevitabile operare delle riflessioni, perché è insensato stare ad osservare mestamente ed in silenzio il decorso delle cose. Un decorso, come sottolinea Maria Luisa Boccia, che ci sta portando inesorabilmente verso la perdita di razionalità e verso il disordine sociale¹⁴ e che, come precisa Luigi Ferrajoli, sta producendo la dissoluzione, oltre che dello Stato di diritto, dell'entità democratica della Repubblica italiana¹⁵.

Diverse, infatti, sono le ragioni che ci hanno portato a questa situazione e diversi sono i rischi che si appalesano all'orizzonte, tra cui il crescente uso demagogico del diritto penale per ottenere consenso di massa nell'ambito delle politiche securitarie.

In effetti, non può essere trascurato il fatto che dal 2018 ad oggi i tradizionali aspetti del populismo penale (quali quelli di trasmettere messaggi "classisti", messaggi che mutano il concetto generico di sicurezza verso quello specifico di ordine pubblico, messaggi che enfatizzano e drammatizzano l'insicurezza per diffondere il veleno della paura)¹⁶ si sono fortemente accentuati e questo perché, come osserva sempre Ferrajoli, essi si sono rivelati perfettamente funzionali al populismo politico impiegato da chi governa, oggi, il nostro Pae-

¹² MANNA, *Il fumo della pipa (il c.d. populismo politico e la reazione dell'Accademia e dell'Avvocatura)*, in questa Rivista, 2018, 3, 1.

¹³ PALAZZO, *Paura del crimine, rappresentazione mediatica della criminalità e politica penale (a proposito di un recente volume)*, in *MediaLaws. Rivista di diritto dei media*, 2018, 3, 5, www.medialaws.eu/rivista. Nello stesso senso v. FORTI, *L'eccesso di leggi nasce dall'eccesso di rancore*, in *Corriere della Sera - la Lettura*, 7 aprile 2019, 11.

¹⁴ BOCCIA, *Meno Stato e più galera*, intervento tenuto al Convegno *Carcere e giustizia, ripartire dalla Costituzione, rileggendo Alessandro Margara*, 8-9 febbraio 2019, Firenze (www.radioradicale.it).

¹⁵ FERRAJOLI, *L'uso politico del diritto penale*, relazione tenuta al Convegno *Carcere e giustizia*, cit.

¹⁶ Per approfondimenti v. FERRAJOLI, *Democrazia e paura*, in *La democrazia in nove lezioni*, a cura di Bovero, Pazé, Roma-Bari, 2010, 115 ss. Inoltre, cfr. ampiamente SALAS, *La volonté de punir. Essai sur le populism pénal*, Paris, 2005; PRATT, *Penal Populism*, London, 2007; PRATS, *Los peligros del populismo penal*, Santo Domingo, 2016.

se¹⁷.

In effetti, da una osservazione disincantata della situazione attuale emerge che la gestione dell'opinione pubblica e della massa elettorale sta avvenendo in maniera crescente, anche su questioni di rilevanza penale, attraverso la (iper)stimolazione delle emozioni¹⁸ e dei sentimenti¹⁹, relegando razionalità e scientificità ai margini di qualsiasi discorso. Ed è altrettanto evidente che un certo tipo di rappresentazione mediatica di alcuni fenomeni criminosi, se non addirittura di alcuni fenomeni devianti, sia politicamente condizionata ed ampiamente finalizzata a stimolare nei cittadini paura e insicurezza, oltre che avversione, nei confronti del criminale e/o del "diverso", stigmatizzati come "nemici"²⁰.

Peccato però che, così facendo, il nostro assetto socio-istituzionale sta entrando sempre più in crisi e che la deriva populistica, anche in ambito penale, sta prendendo velocemente il largo²¹.

Pertanto, non è sensato rimanere inerti o rassegnarsi all'irrilevanza. È doveroso, invece, attivarsi per rendere noto – soprattutto ai non addetti ai lavori – come le recenti azioni politico-mediatiche su questioni di interesse (contrattuale) di governo stiano effettivamente incidendo sulla produzione normativa in materia penale.

2. Alcuni aspetti fondamentali della questione: il discorso sulla paura, sulla (in)sicurezza e sulla loro gestione politico-mediatica

Tuttavia, prima di "attivarci", riteniamo doveroso richiamare all'attenzione

¹⁷ FERRAJOLI, *L'uso politico del diritto penale*, cit.

¹⁸ Le emozioni sono degli «stati affettivi intensi, per lo più a brusca insorgenza e a rapido declino, di varia tonalità»; esse, il più delle volte, sono «fenomeni reattivi ad un evento esterno» e risultano essere «spesso accompagnate da reazioni di natura comportamentale» (GIBERTI, ROSSI, *Manuale di psichiatria*, Padova, 1996, 48).

¹⁹ I sentimenti sono «stati affettivi più stabili e duraturi delle emozioni, variamente diretti verso oggetti, persone e situazioni». Una volta che essi si sono sviluppati, si mantengono per lungo tempo, a volte anche per sempre, e vanno a colorire stabilmente quella che viene definita la «risonanza emotiva individuale». Così facendo, i sentimenti motivano e favoriscono le decisioni assunte dalle persone nonché i comportamenti corrispondenti a quanto effettivamente da loro provato (GIBERTI, ROSSI, *Manuale di psichiatria*, cit., 48).

²⁰ Del resto, come risaputo: «Per tenere i popoli a freno, di nemici bisogna sempre inventarne, e dipingerli in modo che suscitino paura e ripugnanza» (ECO, *Costruire il nemico e altri scritti occasionali*, Milano, 2012, quarta di copertina).

²¹ A proposito di questa "deriva" v., tra molti, VIOLANTE, *Populismo e plebeismo nelle politiche criminali*, in *Criminalia*, 2013, 197 ss.; SOTIS, PULITANÒ, BONINI, GUERINI, INSOLERA, SESSA, MANNA, RISICATO, MAZZACUVA, *La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista*, in www.penalecontemporaneo.it; infine, PULITANÒ, *Sulle politiche penali in discussione*, in www.giurisprudenzapenale.com.

del lettore, seppure in maniera estremamente sintetica, quelli che sono gli aspetti principali della questione in “gioco”, ossia quelli che sono gli elementi fondamentali del discorso sulla paura, sulla sicurezza, sulla loro gestione politica e mediatica, sulle reazioni individuali, collettive ed istituzionali che essi sono in grado di provocare.

Partiamo quindi da una constatazione, ossia dal fatto che la paura, come emozione, e l'insicurezza, come sentimento, sono gli stati affettivi che oggi prevalentemente rilevano nella nostra società²² e che maggiormente condizionano il comportamento umano²³. Entrambi, infatti, sono profondamente influenzati ed influenzabili dall'esterno e sono fortemente incidenti sul tipo di reazioni umane che ne possono derivare²⁴. Per tali ragioni, paura e insicurezza sono oggetto di molte attenzioni da parte degli esperti della comunicazione, della politica, del *marketing etc.*, ossia da parte di coloro che sono interessati, per vari motivi, a governare le persone e le masse²⁵.

In secondo luogo, consideriamo il fatto che i suddetti stati affettivi sono diventati, nell'attualità, delle risorse preziosissime, a dire il vero insostituibili, perché è scientificamente dimostrato che il loro utilizzo consente, di fatto, di catalizzare l'attenzione del pubblico su determinate questioni e di condizionare, con relativa facilità, gli atteggiamenti delle persone. Di questo si sono resi conto in molti, tanto che oggi le nostre società sono considerate costruite, più che altro, sul terreno della paura, dell'insicurezza e del rischio²⁶. Poco importa se paura e insicurezza hanno fondamento nella realtà, se sono riconducibili a qualche cosa di concreto e di effettivamente pericoloso per la nostra esistenza, poiché, nella sostanza, quel che rileva è la loro “semplice” percezione: la

²² V. DIAMANTI, *Il Commento*, in DEMOS & PI, FOND. UNIPOLIS, OSSERVATORIO EUROPEO SULLA SICUREZZA, *XI Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa. La banalità della paura. Lavoro, percezioni, insicurezza in Europa*, febbraio 2019, 5 ss., www.demos.it.

²³ Si ha l'impressione, afferma PALAZZO, *Paura del crimine*, cit., 6, che «la nostra società sia diventata - per così dire - molto “sentimentale”, nel senso che i sentimenti hanno assunto un ruolo preponderante quali parametri di valutazione della realtà e criteri ispiratori dei nostri comportamenti, a discapito di un più riflessivo e ponderato atteggiamento ispirato a razionalità».

²⁴ DI BLASIO, VITALI, *Sentirsi in colpa*, Bologna, 2001, in partic.13-14.

²⁵ V., tra molti, O'SHAUGHNESSY, *Il marketing del marketing politico: un ossimoro?*, in *L'apparenza e l'appartenenza. Teorie del marketing politico*, a cura di Mellone, Newman, Soveria Mannelli (CZ), 2004, 221 ss.; BERNAYS, *Propaganda. Della manipolazione dell'opinione pubblica in democrazia*, trad., Milano, 2008, *passim*; MORI, *Il marketing politico e il consenso in democrazia*, in *Iride*, 2011, 3, 563 ss.

²⁶ Al riguardo v. ampiamente, tra molti, GIDDENS, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, trad., Bologna, 1994; BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, trad., 2000; CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, trad., Torino, 2004; BAUMAN, *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Roma-Bari, 2007; ID., *Paura liquida*, trad., Roma-Bari, 2010; BECK, *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, trad., Roma-Bari, 2011.

sola idea della loro presenza²⁷.

Esse sono ormai, a tutti gli effetti, degli elementi della quotidianità, con i quali si convive, più o meno bene. Si è parlato, a loro proposito, di elementi fluttuanti, indistinti e disancorati dagli accadimenti reali²⁸; oppure di elementi evanescenti e pervasivi che rendono tutto potenzialmente spaventoso e fonte di insicurezza²⁹; infine, di elementi che costituiscono lo sfondo permanente della nostra esistenza e che condizionano, in una certa maniera, il nostro modo di vivere e di reagire agli stimoli che provengono dall'esterno³⁰. In sostanza, paura e insicurezza sono dei potentissimi ingredienti sociali che se si riescono a ben dosare e manipolare, possono anche legittimare certe forme di governo e di Stato (come quello dell'insicurezza o dell'incolumità personale) e possono giustificare azioni di politica criminale populiste e antiliberali, meramente incentrate sulla repressione di situazioni fastidiose, all'uopo individuate, e di comportamenti difforni ad un determinato ordine sociale³¹.

A questi fini, come è intuibile, tra gli strumenti maggiormente impiegati vi è la propaganda che, oggi, viene esercitata soprattutto tramite i *mass media* (come la stampa, la radio e la televisione) e i *social media* (come i *blog* e i *social network*)³². Per mezzo di essa, infatti, è possibile procedere alla diffusione deliberata e sistematica di certi tipi di messaggi con i quali rappresentare, su larga

²⁷ AMERIO, *Problemi umani in comunità di massa. Una psicologia tra clinica e politica*, Torino, 2004, in partic. 315 ss. Anche Jasinska-Kania, in un suo recente intervento (JASINSKA-KANIA, relazione inedita dal titolo *Le nostre paure e le nostre insicurezze*, Conferenza internazionale *Urbanity 2015*, Mantova, 26 novembre 2015) ha rilevato che l'insicurezza, in quanto sentimento umano strettamente collegato all'emozione della paura, dipende non necessariamente dai fatti che accadono nella realtà, ma dal "semplice" timore che qualche cosa possa succedere, come «perdere lo stato di benessere raggiunto».

²⁸ Cfr., ampiamente, AUGÈ, *Le Nouvelles Peures*, Paris, 2013; ID., *La matassa delle paure*, in Bauman, *Il demone della paura*, trad., Roma-Bari, 2014, 53 ss.; nonché MEYROWITZ, *Oltre il senso del luogo. Come i media elettronici influenzano il comportamento sociale*, trad., Bologna, 1995.

²⁹ V., ad esempio, FUREDI, *Le regole impalpabili per diffondere la paura*, cit., 73 ss.

³⁰ GLASSNER, *The Construction of Fear*, in *Qualitative Sociology*, 4, 1999, 301 ss.; inoltre, v. ampiamente GOWER, *New Research on the Psychology of Fear*, New York, 2005; BARRET, RUSSEL (a cura di), *The Psychological Construction of Emotion*, New York, 2015.

³¹ BAUMAN, *Modus vivendi*, cit., 22-24. Nello stesso senso v., ampiamente, ROBIN, *Paura. La politica del dominio*, trad., Milano, 2005; PULITANÒ, *Sicurezza e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, 2, 547 ss.; LANZILLO, *Editoriale. Governare la paura nell'epoca globale*, in *Fil. Pol.*, 2010, 1, 3 ss.; BRUNELLI, *Paradossi e limiti della attuale realpolitik in materia penale*, in *questa Rivista*, 2013, 2, 381 ss.; MOCCIA, *Il volto attuale del sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 3, 1093 ss.

³² La propaganda, infatti, si avvale di tutti gli strumenti che lo stato della tecnologia mette a disposizione in una certa epoca. Quindi, alla stampa, alla radio e alla televisione si sono aggiunti, nel tempo, i *social media* che, a differenza dei *mass media*, si caratterizzano per essere strumenti relativamente a basso costo che permettono a chiunque, anche a soggetti privati, di pubblicare ed avere accesso alle informazioni. V., in proposito, KAPLAN, HAENLEIN, *Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media*, in *Business Horizons*, 2010, 53, 59 ss.; CERON, *Social Media and Political Accountability. Bridging the Gap between Citizens and Politician*, Cham, 2017, *passim*.

scala, la sussistenza di alcune problematiche e di alcuni rischi sociali e con i quali è possibile persuadere i destinatari degli stessi della necessità di addivenire, al più presto, a certi tipi di risposte istituzionali³³.

Di conseguenza, se guardiamo il presente, la paura individuale e collettiva nei confronti di un certo tipo di immigrazione (quella “povera”, proveniente dal nord Africa)³⁴ e di un certo tipo di criminalità (quella violenta contro la persona)³⁵, spesso alimentata dai *mass media*, è venuta ad essere, nella contemporaneità, una risorsa politica incredibile, in base alla quale diventa relativamente facile persuadere i destinatari dei messaggi dell’opportunità di agire – anche a livello di politica criminale – in un determinato modo piuttosto che in un altro.

In terzo luogo, occorre considerare che nella nostra società i *mass media* e i *social media*, di cui si fa grande uso per informarsi (si pensi che i telespettatori sono il 90% circa della popolazione italiana e coloro che usano *social network* sono il 72,5%)³⁶, agiscono profondamente sul piano della produzione culturale, sullo sviluppo delle relazioni sociali, sul rapporto dei singoli con la realtà ed, infine, sul tipo di reazioni individuali e collettive³⁷.

³³ Secondo alcuni studiosi i problemi sociali di una collettività sono essenzialmente quelli che la stessa società definisce come tali (HILGARTNER, BOSK, *The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model*, in *American Journal of Sociology*, 1988, 1, 53 ss.). In quanto oggetti culturali, essi coinvolgono due agenti specifici: i “fabbricanti delle questioni” e il pubblico, ossia un gruppo di persone, più o meno vasto, che mostra interesse alle questioni proposte (LOSEKE, *Thinking about Social Problems. An Introduction to Constructionist Perspectives*, New York, 1999, in partic. 36 ss.). Inoltre, essi necessitano di un contesto culturale appropriato e di un’identità collettiva preparata in tal senso [GRISWOLD, *Sociologia della cultura*, trad., Bologna, 2005, 143-144].

³⁴ Infatti, di altre forme di immigrazione, come ad esempio quella che avviene per motivi economici, raramente si parla. Ad ogni modo, nel 2017 i migranti sbarcati in Italia sono stati 119.369, nel 2018 23.370 e nel 2019 262; quelli attualmente presenti in regime di accoglienza sono 126.287 (dati aggiornati al 28 febbraio 2019, DIP. PUBBLICA SICUREZZA, MINISTERO DELL’INTERNO, www.interno.gov.it). Secondo l’Istat, i cittadini stranieri residenti in Italia sono 5.234.000 e rappresentano l’8,7% della popolazione totale (*Immigrati.Stat*, dati aggiornati al 28 febbraio 2019, www.istat.it).

³⁵ Come gli omicidi e le violenze sessuali. Poco importa se questi reati sono numericamente in calo o stabili [ad esempio, secondo i dati ufficiali il numero di omicidi volontari consumati non è mai stato così basso nella storia del nostro Paese (368 denunce nel 2017); il numero di violenze sessuali, invece, è sostanzialmente stabile negli ultimi cinque anni, attestandosi attorno alle 4.000 denunce (www.istat.it)]. Quel che rileva, nella sostanza, è che questi reati «fanno ascolti. *Audience*. “Piaccono”»: ecco perché sono ricorrenti «nei programmi di informazione, ma anche nei *reality*. Perché fanno – e diventano – spettacolo» (DIAMANTI, *Il Commento*, cit., 7, www.demos.it).

³⁶ Per ulteriori dettagli sui consumi mediatici della popolazione italiana v. CENSIS, *52° Rapporto*, cit., in partic. il Cap. *Comunicazione e media*, 2018, www.censis.it.

³⁷ V. ampiamente, tra tanti, THOMPSON, *Mezzi di comunicazione e modernità. Una teoria sociale dei media*, trad., Bologna, 1998; SEGRE, *La sfida del sociale tra realtà e immaginazione. Comunicazione sociale e sfera mediatica*, in ADAMOLI, MARINELLI (a cura di), *Comunicazione, media e società*, Bologna, 2005, 11 ss.; MCQUAIL, *Sociologia dei media*, trad., Bologna, 2007; CHOMSKY, HERMAN, *La fabbrica del consenso. La politica e i mass media*, trad., Milano, 2014.

In effetti, è stato dimostrato che i mezzi di comunicazione di massa, attraverso il loro enorme potere rappresentativo, riescono a condizionare con notevole incisività, quale fonte privilegiata di conoscenza, la percezione individuale e collettiva della criminalità e di quanto ad essa si correla, e a fornire, il più delle volte, specie per determinate tipologie di reati, immagini distorte, problematiche e preoccupanti³⁸. In particolare, è stato verificato che i *media* (*in primis* la televisione), contribuendo significativamente alla strutturazione del pensiero comune, sono ampiamente in grado di rafforzare stereotipi, pregiudizi e sentimenti di insicurezza, di generare ondate di allarme sociale e di stimolare, conseguentemente, reazioni, atteggiamenti e condotte personali³⁹; inoltre, di riuscire a promuovere, sempre nei confronti dei suddetti problemi sociali, risposte pubbliche e private “confezionate” *ad hoc* e, in collaborazione con la politica, di avanzare proposte e soluzioni che si dimostrano essere non risolutive ma, in verità, solo simboliche e rassicuranti⁴⁰.

Di conseguenza, è impossibile negare il fatto che nell’attualità, in particolare, vi sia un’interazione intensa tra mezzi di comunicazione di massa ed orientamenti di politica criminale⁴¹ e che questa interazione stia producendo, tra l’altro, una legislazione penale che è sempre più bizzarra e «schizofrenica»⁴²,

³⁸ Ad esempio, sono state riscontrate discrasie tra rappresentazione mediatica di alcune forme di criminalità e reale andamento delle stesse, con conseguente alterazione della percezione sociale di questi fatti criminali. Infatti, i delitti ad alta “spendibilità mediatica”, quali gli omicidi, le violenze sessuali, i sequestri di persona *etc.*, sono risultati essere sovente sovrarappresentati dai *mass media* a livello quantitativo e qualitativo, anche se questi tipi di delitti risultano essere numericamente contenuti sul piano statistico e non “meno aberranti” di altre manifestazioni delittuose. Al contrario, invece, vi sono reati estremamente diffusi sul territorio nazionale ed altrettanto “fastidiosi” per l’essere umano, come i furti in abitazione, le estorsioni, le usure, le frodi commerciali, i crimini economici ed ambientali, che i mezzi di comunicazione di massa trattano in maniera limitata e del tutto marginale se non addirittura solo in particolari circostanze. Cfr. FORTI, REDAELLI, *La rappresentazione televisiva del crimine: la ricerca criminologica*, in Forti, Bertolino (a cura di), *La televisione*, cit., 3 ss.; inoltre, sia consentito rinviare a BIANCHETTI, *La paura del crimine. Un’indagine criminologica in tema di mass media e politica criminale ai tempi dell’insicurezza*, Milano, 2018, in partic. 335 ss. e 415 ss.

³⁹ V., ancora, BIANCHETTI, *La paura del crimine*, cit., in partic. 269 ss. Inoltre, cfr. ZICCARDI, *L’odio online. Violenza verbale e ossessioni in rete*, Milano, 2016, in partic. 69 ss.

⁴⁰ Per quel che riguarda gli esiti dell’indagine criminologica v. sempre BIANCHETTI, *La paura del crimine*, cit., in partic. 505 ss. Inoltre, in generale, v. GARLAND, *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, trad., Milano, 2004 in partic. 209 ss.; SCHIAFFO, *La creazione dell’insicurezza in Italia e negli USA: gli esiti istituzionali tra effetti simbolici e disastri reali*, in *Crit. dir.*, 2012, 1-2, 52 ss.

⁴¹ In merito all’interazione tra sistema penale e sistema mediatico e alla loro “collusione distorsiva” v. PALIERO, *La maschera e il volto. Percezione sociale del crimine ed “effetti penali” dei media*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, 2, 467 ss.; inoltre, v. PALAZZO, *Mezzi di comunicazione e giustizia penale*, in *Pol. dir.*, 2009, 2, 193 ss.

⁴² Espressione alquanto efficace già usata, ad esempio, da MARINUCCI, *Politica criminale e riforma del diritto penale* (1974), ora in Marinucci, Dolcini, *Studi di diritto penale*, Milano, 1991, 54.

orientata ad inseguire – quasi esclusivamente – il consenso sociale⁴³ sulla base di «vere o presunte emergenze» di tipo securitario⁴⁴.

Una legislazione penale, in sostanza, che viene impiegata: *a)* più per la sua carica simbolica che per la sua idoneità a gestire i problemi concreti⁴⁵; *b)* più per la sua capacità di dare soddisfazione alle aspettative del pubblico che per la sua adeguatezza a rispondere efficacemente alle questioni sociali che vengono poste; *c)* più per la sua idoneità a diffondere nei consociati un'idea di ordine e sicurezza che per la sua effettiva attitudine a controllare e reprimere i fenomeni criminosi⁴⁶. Abbiamo a che fare, quindi, con una legislazione prodotta da un legislatore che è in preda ad una chiara frenesia produttiva e che sull'onda della dichiarata emergenza confeziona “prodotti” normativi ambigui e di modesto valore tecnico⁴⁷. Un legislatore incerto, sempre più incline alla punitività e al populismo che, con rapsodica produttività, ha portato all'affastellamento delle norme penali e alla configurazione di un sistema irrazionale, sproporzionato e caotico che si pone in aperto contrasto con le esigenze di razionalità, proporzione e chiarezza proprie del diritto penale⁴⁸.

Un legislatore, in definitiva, che tratta – ed ha trattato – la legge penale come un prodotto commerciale da amministrare secondo le regole del *marketing* e che quindi, come tale, deve essere immesso sul “mercato”, dopo adeguate

⁴³ Al riguardo, v. ampiamente ROMANO, *Legislazione penale e consenso sociale*, in *Jus*, 1985, 3, 413 ss.; PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, 3, 849 ss.; MUSCO, *Consenso e legislazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, 1, 80 ss.

⁴⁴ MOCCIA, *L'odierna funzione di “controllo” e “orientamento” della dottrina*, in *Criminalia*, 2014, 409.

⁴⁵ Secondo Sotis, il problema, oggi, è quello di un diritto penale che diventa eminentemente simbolico, quindi poco razionale e molto politico nelle risposte che dà (SOTIS, *Intervento*, in Sotis, Pulitanò *et al.*, *La società punitiva*, cit., 14 ss.).

⁴⁶ In proposito v. ampiamente, tra molti, VIOLANTE, *Il senso della sicurezza*, in Amerio (a cura di), *Il senso della sicurezza*, Milano, 1999, 25 ss.; DAL LAGO, *La produzione della devianza. Teoria sociale e meccanismi di controllo*, Verona, 2000; DE GIORGI A., *Zero tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*, Verona, 2000; MARINUCCI, *Il sistema sanzionatorio tra collasso e prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, 1, 160; WACQUANT, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, trad., Milano, 2000; MELOSSI, *Stato, controllo sociale, devianza. Teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti*, Milano, 2002; PALIERO, *La maschera e il volto*, cit., 467 ss.; HASSEMER, *Sicurezza mediante il diritto penale*, in *Crit. dir.*, 2008, 1, 15 ss.; ID., *Perché punire è necessario. Difesa del diritto penale*, trad., Bologna, 2012; DONINI, *Scienza penale e potere politico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, 1, 95 ss.

⁴⁷ MOCCIA, *L'odierna funzione di “controllo”*, cit., 409 ss. Al riguardo v. anche EUSEBI, *L'insostenibile leggerezza del testo. La responsabilità perduta della progettazione politico-criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, 4, 1668 ss.; FALCINELLI, *Dal diritto penale “emozionale” al diritto penale “etico”. Il garantismo costituzionale contro l'illusione di giustizia del populismo penale*, in Anastasia, Anselmi, Falcinelli, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Padova, 2015, 21 ss.

⁴⁸ «Un diritto penale», sostiene Brunelli, «ingessato, proteiforme, complesso, fantasmagorico: una sorta di supermarket dove si trova di tutto a buon prezzo. Un diritto penale non di lotta, ma di “governo”» (BRUNELLI, *Paradossi e limiti*, cit., 383).

campagne promozionali, in maniera quasi “torrentizia” perché quel che più conta, secondo questa logica, è produrre incessantemente «nuove norme», meglio se di carattere simbolico-espressivo, senza effettuare eccessive riflessioni «sul modo in cui dette norme si inseriscono nel sistema penale»⁴⁹.

Questo fenomeno, non nuovo ma di certo esasperato nell’arco degli ultimi decenni, è stato efficacemente descritto da Sgubbi che, nell’affrontare il tema della legislazione penale compulsiva⁵⁰, ha sottolineato come la legge, oggi, sia trattata «come un bene di consumo» a tutti gli effetti e, quindi, come un prodotto che, di solito: *a*) «è esposto in rutilanti confezioni»; *b*) «è offerto con grande assortimento»; *c*) «è immesso sul mercato per soddisfare molteplici e diversificati bisogni (veri o supposti) ed ansie del pubblico dei consumatori-destinatari»; *d*) è ampiamente pubblicizzato dai *mass media* che «ne esaltano l’efficacia e le proprietà innovative», peraltro quasi sempre inesistenti; *e*) «è ritirato dal mercato quando è stato conseguito il desiderato profitto (politico)»⁵¹.

Questo prodotto, indubbiamente, genera benefici, ma anche e soprattutto costi, tra cui quelli più gravosi che ricadono in maniera invisibile e differita sui beni collettivi ed immateriali dei cittadini. Uno di questi costi, ad esempio, è la perdita di certezza del diritto; un altro di questi costi è lo scadimento qualitativo e sistematico della legislazione penale, provocato da un legislatore disinvolto, se non addirittura «frivolo nel maneggiare le categorie, la terminologia ed anche i principi penalistici, inserendo con leggerezza il prodotto legislativo nei delicati meccanismi del sistema penale»⁵².

Ovviamente, le esemplificazioni in proposito possono essere molte⁵³ ma in

⁴⁹ MANNA, *Alcuni recenti esempi di legislazione penale compulsiva e di ricorrenti tentazioni circa l'utilizzazione di un diritto penale simbolico*, in Sotis, Pulitanò et al., *La società punitiva*, cit., 7.

⁵⁰ Espressione quanto mai efficace in quanto l’aggettivo “compulsivo”, in ambito psicologico, descrive una tendenza irrazionale a compiere determinati atti, pur essendo consapevoli della loro inutilità e della loro inadeguatezza a risolvere il problema (GALIMBERTI, voce «Coazione», in *Dizionario di psicologia*, Torino, 1992, 175 ss.).

⁵¹ SGUBBI, *Presentazione*, in *La legislazione penale compulsiva*, a cura di Insolera, Padova, 2006, XI-XII.

⁵² *Idem*, XIII.

⁵³ Per una rassegna v. INSOLERA, *La legislazione penale compulsiva*, cit., 3 ss.; inoltre, tra molti, NOTARRO, *I nuovi reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali: norme “manifesto” o specializzazione dello statuto colposo?*, in *Legislazione penale on-line*, 28 luglio 2016, www.lalegislazionepenale.eu; RUGA RIVA, *L’impianto della legge n. 48/2017, la nozione di “sicurezza urbana” e le sanzioni previste per la sua violazione*, in RUGA RIVA, CORNELLI, SQUAZZONI, RONDINI, BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore, il Prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Dir. pen. cont.*, 18 luglio 2017, 2 ss., www.penalecontemporaneo.it; BERTOLATO, *Luci ed ombre di una riforma a metà: i decreti legislativi 123 e 124 del 2 ottobre 2018*, in *Questione Giustizia*, 2018, 3, 119 ss.; MASERA, *Editoriale*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2018, 3, 10 novembre 2018,

questa sede ci limiteremo a riportare i principali risultati di un'indagine qualitativa sulla produzione normativa in materia penale degli ultimi anni.

3. Ricerca empirica: alcuni risultati di un'indagine in tema di legislazione penale compulsiva

Riteniamo utile, pertanto, fondare le nostre considerazioni anche sulla base della rilevazione empirica e, quindi, evidenziare alcuni aspetti della più recente produzione normativa, poiché riteniamo doveroso dare pure una dimensione “numerica” al suddetto fenomeno della legislazione penale compulsiva. Infatti, attraverso l'effettuazione dell'esame numerico dell'attività normativa avvenuta in Italia dal 1970 al 2019 in ordine a determinate tematiche è possibile ricavare la cosiddetta misura della produttività di norme e, quindi, la quantità, più che la qualità, delle novelle legislative intervenute in merito ad alcuni argomenti nei diversi momenti storici.

Per fare questo ci si è avvalsi di alcune banche dati giuridiche⁵⁴, consultate sia in maniera “libera” sia in maniera “filtrata” (cioè mediante la selezione di alcuni parametri di ricerca)⁵⁵, e di alcuni strumenti di calcolo e di elaborazione grafica⁵⁶.

Ad ogni modo, due sono le tipologie dei risultati emersi: *a)* una, puramente quantitativa, che ci fornisce i dati totali degli atti normativi intervenuti su determinate tematiche nell'arco di quasi cinquant'anni; *b)* un'altra, qualitativa, che ci offre una proiezione storica dell'andamento degli atti normativi prodotti in ordine ad una ristretta cerchia di argomenti.

Vediamole separatamente.

www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it; PEPINO, *Le nuove norme su immigrazione e sicurezza: punire i poveri*, in *www.asgi.it*.

⁵⁴ Ci si è avvalsi, in via principale, di “*Normattiva*” (*www.normattiva.it*), la banca dati che fornisce informazioni aggiornate, quasi in tempo reale, sulla normativa italiana; poi, ad integrazione di tale prima fonte, delle banche dati legislative del *Governo Italiano*, *Presidenza del Consiglio di Ministri* (*www.governo.it*), del *Senato della Repubblica* (*www.senato.it*), della *Camera dei Deputati* (*www.camera.it*), dell'*Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato*, *Gazzetta Ufficiale* (*www.ipzs.it*) e della *Corte Suprema di Cassazione* (*www.cortedicassazione.it*).

⁵⁵ La consultazione “filtrata” avviene mediante l'impiego di uno strumento che permette di individuare, attraverso l'indicazione di alcuni criteri di ricerca, gli atti normativi che rispondono a questi parametri. Ad esempio, “*Normattiva*” consente di effettuare ricerche per parole “chiave” e di estrapolare l'elenco completo degli aggiornamenti effettuati ad un singolo atto legislativo.

⁵⁶ Si precisa che i risultati ottenuti con questo tipo di indagine possono essere considerati solo nel loro significato indicativo, poiché alla base vi sono dei limiti di ricerca. Tra questi, ad esempio, il fatto che un atto contenente nel titolo più parole “chiave” viene conteggiato più volte, oppure che il termine selezionato contiene nella sua generalità molte specificità (si pensi alla «violenza» come *genus* e alla violenza sessuale, di genere, domestica, negli stadi *etc.* come *species*).

3.1. Le indicazioni quantitative

Quanto alla prima tipologia di risultati ottenuti, quella puramente quantitativa, possiamo dire che questa scaturisce dalla mera sommatoria del numero degli atti normativi pubblicati nel nostro Paese dal 1970 al 2019⁵⁷.

Questi, costituiti da leggi, decreti-legge, decreti legislativi, decreti ministeriali, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, decreti del Presidente della Repubblica *etc.*, sono complessivamente 33.837, di cui 2.624 (pari al 7,7% del totale) contenenti nella loro intitolazione l'aggettivo «urgenti»⁵⁸.

In questo profluvio di atti normativi quelli più significativi per la nostra ricerca sono quelli nella cui intitolazione compare un riferimento espresso alle questioni di sicurezza, criminalità organizzata, giustizia penale, terrorismo, immigrazione, ordine pubblico *etc.*⁵⁹.

Detto questo, l'ammontare totale degli atti normativi prodotti nell'arco di quasi cinquant'anni che rispondono ai criteri di selezione impiegati (vocaboli «significativi» dotati di rilevanza numerica)⁶⁰ è di 1.248 unità, con una netta prevalenza di quelli riportanti il termine «sicurezza», il che ci conferma quanto esso sia stato ampiamente impiegato (467 volte)⁶¹. A seguire, in ordine decrescente, vi sono gli atti normativi nella cui intitolazione compaiono i vo-

⁵⁷ Per l'esattezza, la rilevazione è aggiornata all'8 marzo 2019.

⁵⁸ La selezione degli atti normativi effettuata su due livelli (v. nota seguente) tiene conto del termine «urgenti» contenuto nel titolo dell'atto. Del resto, forzando il ragionamento, la compulsività si esprime non solo nella coazione a ripetere determinati gesti ma anche nell'impellente necessità di passare al compimento di un'azione: quindi potremmo dire, per estensione e in linea con l'idea di una legislazione penale compulsiva, nell'urgenza di compiere atti.

⁵⁹ Per chiarezza metodologica si rappresenta che tutta questa indagine è stata effettuata selezionando, da prima, gli atti che contengono nel titolo un vocabolo «significativo» di nostro interesse (quelli, per intenderci, che possono essere ricondotti alle questioni sociali indagate e che sono riportate nella Tab. A) e, poi, gli atti che riportano anche il termine «urgenti».

⁶⁰ I vocaboli «significativi» attraverso cui è stata fatta la ricerca sono più numerosi di quelli riportati nella Tab. A perché alcuni sono stati esclusi in quanto ritenuti superflui rispetto ai fini della presente indagine. A titolo di esempio, sono stati esclusi i vocaboli che non risultano essere presenti nei titoli degli atti, come «furti», oppure quelli che si riscontrano in un singolo caso, come «vittima», oppure ancora quelli che sono già presenti al singolare o al plurale in rilevante quantità, come nel caso dell'«omicidio» e degli «omicidi». In alcuni casi, però, la contemporanea consistenza numerica del vocabolo al singolare e al plurale ha fatto sì che il termine venisse comunque riportato nelle due flessioni, benché su righe differenti, come nel caso di «reato» e di «reati». Lo stesso criterio è stato applicato per vocaboli simili, quali «penitenziario» e «penitenziaria». Comunque sia, si ribadisce che la presente indagine ha finalità esemplificative e non pretese di completezza.

⁶¹ Il termine «sicurezza» non è impiegato, ovviamente, solo negli atti normativi pertinenti al «penale» ma anche in quelli che riguardano il lavoro, l'ambiente, l'economia, gli impianti nucleari, i mezzi di trasporto, le città *etc.*

caboli «penale» (186), «vittime» (85), «penitenziaria» (79)⁶², «criminalità organizzata» (57), «terrorismo» (53), «reati» (46), «stranieri» (38) e così via (v. Tab. A).

Tab. A - Atti normativi emanati selezionati in base a vocaboli significativi e qualificazione di urgenza: ordine decrescente secondo il numero totale degli atti (anni 1970-2019)

Vocabolo nel titolo dell'atto (a)	Numero atti normativi	
	totale	di cui urgenti
Sicurezza	467	81(b)
Penale	186	14
Vittime	85	9
Penitenziaria	79	27
Criminalità organizzata	57	18
Terrorismo	53	11
Reati	46	4
Stranieri	38	0
Penitenziario	35	4
Immigrazione	33	18
Detenuti	28	15
Stupefacenti	24	6
Delitti	21	10
Violenza (c)	21	14
Corruzione	21	12
Reato	18	1
Ordine pubblico	9	0
Criminali	8	0
Droga	5	0
Alcool	5	0
Crimini	4	0
Giustizia penale	3	2
Allarme sociale	2	2
Totali	1.248	248

Legenda:

Fonte: Normattiva + altre banche dati giuridiche - elaborazione.

(a) I vocaboli riportati sono l'esito di una selezione effettuata in base ai criteri e agli interessi esemplificativi della presente indagine.

(b) Tra questi 53 sono di stretta rilevanza penalistica.

(c) Il termine include: violenza sessuale, violenza di genere, violenza domestica, atti persecutori, violenza nelle competizioni sportive etc.

I dati riportati nella Tab. A possono essere organizzati anche per far emergere, in maniera ancora più evidente, le “urgenze”.

Infatti, tra gli atti normativi selezionati ben 81 sono quelli emessi in tema di «sicurezza». Anche in questo caso, il fatto che il 32% circa degli atti «urgenti» sia incentrato sulla «sicurezza» ci fornisce un'altra indicazione, in termini quantitativi, dell'uso ingente di questo vocabolo nell'ambito della produzione

⁶² Si rileva, ai nostri fini, che la somma degli atti selezionati in base al termine «penitenziaria» (79) con quelli individuati con «penitenziario» (35), fa salire in graduatoria questo “vocabolo” in terza posizione, con un punteggio pari a 114.

normativa.

Seguono, in ordine decrescente, gli atti che fanno riferimento alla materia «penitenziaria» (27), alla «criminalità organizzata» (18), all'«immigrazione» (18), ai «detenuti» (15), al «penale» (14) e alla «violenza» in genere (14).

Del tutto assenti, all'interno di questa selezione, sono gli atti «urgenti» che si riferiscono - almeno da quanto risulta dall'analisi del titolo - a «droga», «alcohol», «ordine pubblico» e «stranieri»⁶³ (v., sempre, Tab. A).

A questo punto è interessante confrontare questi dati con quelli ottenuti, con gli stessi criteri, su temi più generici, quali la salute, il lavoro, l'educazione, la giustizia (*ivi* inclusa la criminalità) *etc.*, che rientrano, nella sostanza, tra le questioni sociali di maggiore interesse dei cittadini in quanto esse sono fonte di paura e di insicurezza⁶⁴. Questo confronto ci permette di rilevare quanto segue:

1) il numero maggiore di atti legislativi emanati dal 1970 al 2019 attiene, in base alla suddivisione effettuata per questioni sociali, al tema dell'«educazione scolastica e cultura» (985) e, poi, al tema del lavoro («disoccupazione e occupazione»: 823) e a quello dell'«assistenza sociale e sanitaria» (659);

2) il tema della «giustizia», così come risultante dall'indagine per vocaboli, cioè per parole «chiave», registra il numero di atti normativi più contenuto tra le questioni sociali indagate (158), ponendosi al di sotto anche del tema dell'«inquinamento ambientale» (202);

3) gli atti normativi «urgenti» sono prevalenti per numero assoluto nell'ambito della «assistenza sociale e sanitaria» (142) e della «disoccupazione e occupazione» lavorativa (142) e per numero percentuale - guarda caso - nell'ambito della «giustizia» (26,5%, visto che sono ben 42 su 158) (v. Tab. B).

Tab. B - Atti normativi emanati, selezionati in base a vocaboli significativi e qualificazione di urgenza accorpate per temi rientranti all'interno di questioni sociali (anni 1970-2019)

Temi delle questioni	Atti normativi					% tra i
	vocabolo	numero	totale atti	di cui ur-	totale atti	

⁶³ L'assenza di atti urgenti in tema di «stranieri» non deve essere fuorviante, in quanto quelli relativi all'«immigrazione» sono 18.

⁶⁴ V. quanto riportato nel DEMOS & PI, FOND. UNIPOLIS, OSSERVATORIO EUROPEO SULLA SICUREZZA, *XI Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa*, cit., www.demos.it. Inoltre, cfr. CENSIS, *52° Rapporto*, cit., da cui si evince, tra l'altro, che 7 italiani su 10 pensano che il sistema giudiziario non garantisca pienamente la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo e che la maggiore parte degli italiani considera l'immigrazione il primo fattore che incide sull'andamento della criminalità. Si legge, infatti, che il 75% degli italiani ritiene che l'immigrazione aumenti il rischio di criminalità nel nostro Paese (CENSIS, *52° Rapporto*, cit., in partic. i Capp. *Sicurezza e cittadinanza* e *La società italiana al 2018*, www.censis.it).

ARCHIVIO PENALE 2019, n. 1

sociali	nel titolo		per temi	genti	urgenti per temi	totali
Assistenza sociale e sanitaria	Assistenza sociale	21	659	0	142	21,5%
	Salute	89		10		
	Sanità	107		17		
	Sanitari	68		10		
	Sanitaria	215		83		
	Sanitarie	159		22		
Educazione scolastica e cultura	Educazione	57	985	0	99	10,0%
	Formazione (a)	186		17		
	Scolastica	115		15		
	Scolastico	66		27		
	Istruzione	246		12		
	Cultura	82		6		
	Culturale	102		2		
	Culturali	131		20		
Inquinamento ambientale	Ambiente	98	202	22	47	23,2%
	Inquinamento	104		25		
Disoccupazione e occupazione	Lavori	187	823	28	142	17,2%
	Lavoro	467		44		
	Occupazionale	21		18		
	Occupazione	115		51		
	Disoccupati	7		0		
	Disoccupazione	26		1		
Giustizia	Giustizia (b)	158	158	42	42	26,5%

Legenda:

Fonte: Normativa + altre banche dati giuridiche - elaborazione.

(a) Sotto questa voce vi sono anche alcuni provvedimenti inerenti alla formazione del bilancio.

(b) Vi rientrano atti di giustizia penale, civile, amministrativa e contabile.

Questi risultati sembrano quindi confermare l'ipotesi di partenza, cioè che il legislatore interviene più frequentemente con urgenza negli ambiti nei quali la collettività è più preoccupata e dove l'opinione pubblica è più sensibile; inoltre, che i suoi interventi avvengono con una certa prevalenza attraverso l'evocazione del tema della sicurezza; infine, che oggi, più che mai, il ritmo della produttività normativa è cresciuto, a dimostrazione che la compulsività legislativa di cui si è detto è ingravescente. Si pensi, a tale proposito, che nell'arco di 17 mesi - ovvero dall'ottobre 2017 al marzo 2019 - il numero degli atti legislativi analizzati è cresciuto complessivamente di 71 unità (è passato, cioè, da 1.177 a 1.248) e che questo incremento è avvenuto principalmente negli atti aventi come tema la «sicurezza» (+11unità, di cui 6 con connotazione nominativa di «urgenza»)⁶⁵.

3.2. Le indicazioni qualitative

Anche l'analisi storica degli atti normativi ci fornisce, dal punto di vista quali-

⁶⁵ Per un raffronto con i risultati emersi da una precedente indagine, effettuata con rilevazione dei dati al 2 ottobre 2017, v. BIANCHETTI, *La paura del crimine*, cit., 548 ss.

quantitativo, delle indicazioni importanti.

Innanzitutto, ci dice che nell'arco di tempo considerato (in questo caso 1970-2018)⁶⁶ il numero di atti normativi pubblicati⁶⁷ è progressivamente diminuito, passando dalle 1.510 unità del 1970 alle 153 unità del 2018.

Poi, ci dice che nello stesso segmento temporale il numero di atti normativi che riportano nell'intitolazione la parola "sicurezza" è cresciuto di 2 unità (6 atti nel 1970 - 8 atti nel 2018), seppure registrando oscillazioni annuali. Il numero minimo di questi atti (2) è stato nel 1984, mentre il numero massimo (21) nel 1994.

Inoltre, il confronto storico tra questi valori assoluti, ci indica che gli atti normativi in tema di "sicurezza" aumentano, con il passare del tempo, sia a livello di frequenza sia a livello di numeri assoluti. In effetti, dal 1994 in poi, più volte, rispetto al passato, il numero di atti pubblicati ha superato la decina di unità e lo ha fatto con una maggiore frequenza temporale (21 nel 1994; 20 nel 1999; 16 nel 2003 e nel 2006; 12 nel 2010; 13 nel 2012).

Ora, a prescindere dai contenuti dei singoli atti normativi, è del tutto evidente, anche solo a livello numerico, come il termine "sicurezza" sia presente in misura maggiore e con maggiore cadenza nei provvedimenti normativi degli ultimi venticinque anni, quindi grosso modo in coincidenza con la fine della "prima Repubblica" italiana e il crollo dei partiti politici tradizionali⁶⁸ (v. Graf. A).

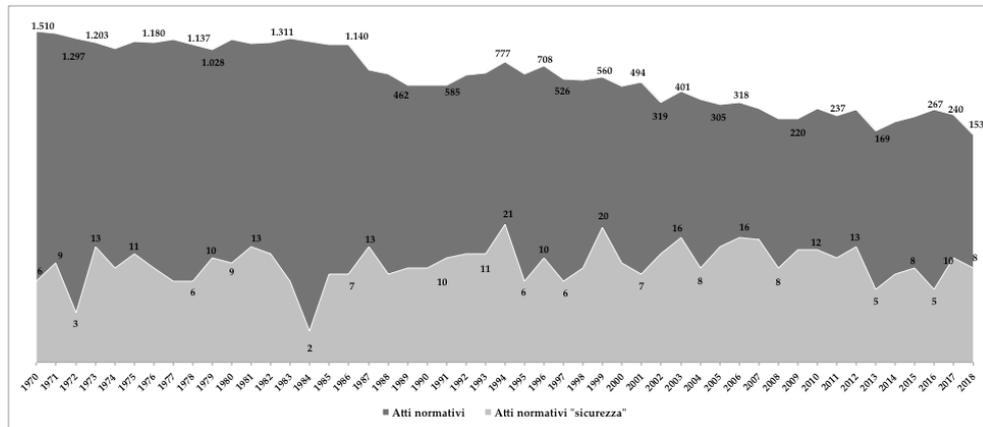
Graf. A - Atti normativi pubblicati in generale e concernenti la "sicurezza" (1970-2018)

⁶⁶ Si ricorda che la rilevazione è stata fatta il giorno 8 marzo 2019 ma che ai fini di questa analisi i conteggi si limiteranno al 2018, in quanto l'anno in corso è appena iniziato.

⁶⁷ Sempre per mezzo della banca dati "Normattiva" e, ad integrazione, di alcune altre banche dati giuridiche è possibile estrarre, anno per anno, il dettaglio degli atti normativi pubblicati, siano essi leggi, decreti-legge, decreti legislativi, decreti del Presidente della Repubblica, decreti ministeriali ecc.

⁶⁸ Per approfondimenti v., tra tanti, COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni 1943-2006*, Roma-Bari, 2007, in partic. Cap. VI ss.; COLARIZI, GERVASONI, *La tela di Penelope. Storia della seconda Repubblica*, Roma-Bari, 2014, *passim*.

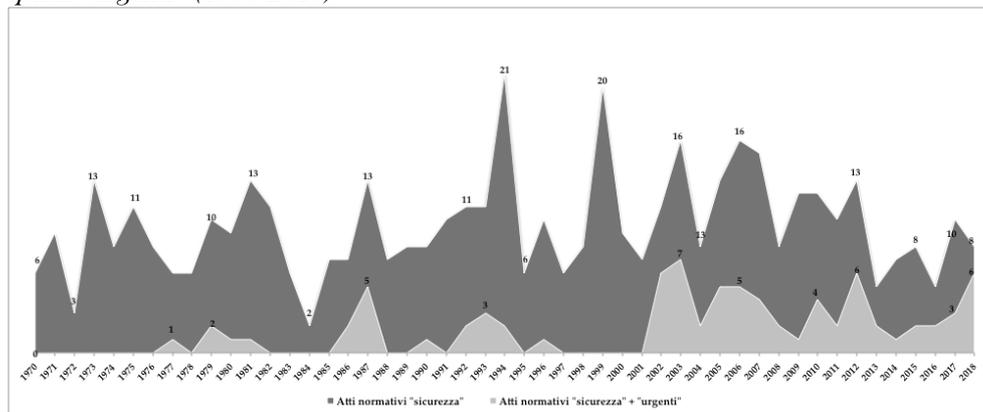
ARCHIVIO PENALE 2019, n. 1



Fonte: Normativa + altre banche dati giuridiche - elaborazione.

Altrettanto evidente è l'incremento quantitativo degli atti normativi "urgenti" in tema di "sicurezza" che, sempre in prospettiva storica, diviene più consistente e frequente dal 2001 in poi, tanto da raggiungere nel 2018 la quota di 6 atti su 8, pari ad una percentuale casistica del 75%. Questa indicazione di produttività rafforza, ancora di più, la nostra convinzione di partenza, ossia che il crescente impiego dei due termini nei titoli dei provvedimenti normativi è espressione - anche - di un certo populismo (v. Graf. B).

Graf. B - Atti normativi pubblicati concernenti la "sicurezza", con evidenziazione di quelli "urgenti" (1970-2018)



Fonte: Normativa + altre banche dati giuridiche - elaborazione.

Infine, significative indicazioni scaturiscono dall'analisi storica delle modifiche e degli aggiornamenti che alcuni atti legislativi hanno ricevuto nei diversi periodi storici. Infatti, se osserviamo gli interventi correttivi operati negli anni su

alcune leggi dello Stato e li consideriamo alla luce della presenza, o meno, di ondate di allarme sociale in ordine a determinate questioni, possiamo cogliere, con una certa facilità, il grado di produttività normativa e l'indice di "attenzione" del nostro legislatore in ordine alle suddette questioni.

Prendiamo, ad esempio, le leggi attualmente vigenti in ordine a due tematiche particolarmente "sensibili" per la collettività, quali il carcere (l. 26 luglio 1975, n. 354 e succ. modif., recante «*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*») e l'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e succ. modif., costituente il «*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*»). Di queste leggi, poi, rileviamo tutti gli aggiornamenti che esse hanno subito dal momento della loro promulgazione ad oggi (31 dicembre 2018)⁶⁹ ed osserviamo "semplicemente" il loro andamento.

Ebbene, da questa osservazione ricaviamo immediatamente tre indicazioni.

La prima, è quella che entrambe le normative hanno subito, negli anni della loro vigenza, una pluralità di interventi "correttivi" (256 la l. 354/1975 e 225 il t.u. immigrazione)

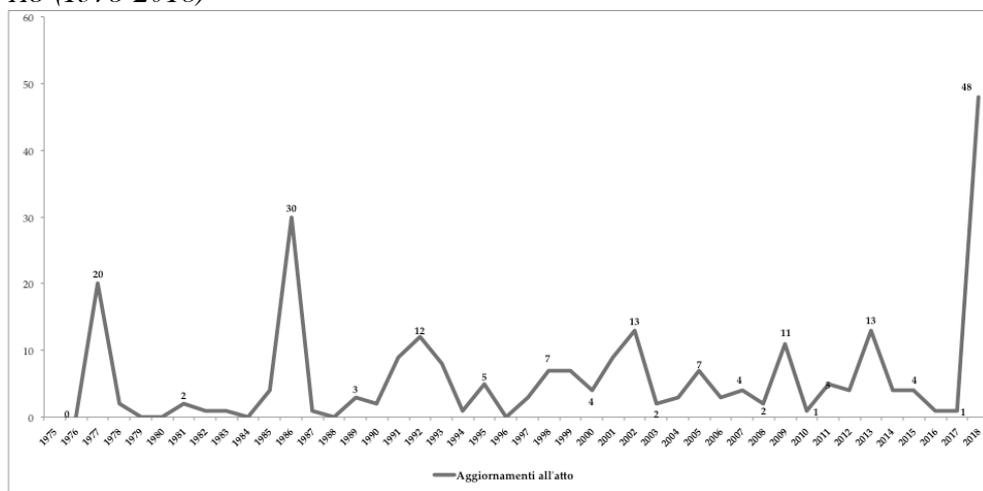
La seconda, è quella che nel corso del 2018 il numero di aggiornamenti apportati a questi testi di legge è stato particolarmente elevato. Anzi, a dire il vero, la normativa in tema di ordinamento penitenziario ha raggiunto il valore assoluto più alto mai registrato nell'arco della sua storia (48 interventi correttivi), mentre quella in tema di immigrazione un valore di poco inferiore alla soglia massima mai registrata (30 nel 2018, a fronte di 39 interventi del 2002).

La terza indicazione, che alle precedenti è strettamente correlata, è quella di un andamento estremamente altalenante, ma costante nel tempo, del numero di aggiornamenti agli atti e di una loro crescente "frequenza ritmica" (ossia il lasso di tempo tra un intervento "correttivo" e l'altro) che si è intensificata particolarmente nell'ultimo decennio. Due aspetti quantitativi, questi, che dimostrano come su queste tematiche non solo vi sia l'assenza di una visione lungimirante e strategica di politica criminale ma anche come vi sia la precisa volontà del legislatore e di chi governa il Paese di voler trattare quanto più

⁶⁹ L'elenco degli «aggiornamenti all'atto» è ricavabile, tramite apposita funzione, da "Normattiva" (www.normattiva.it) ed è stato rilevato il giorno 8 marzo 2019. Tuttavia, ai fini della presente indagine, i conteggi sono limitati al 31 dicembre 2018. Occorre precisare, altresì, che le modifiche ai testi di legge esaminati sono avvenute, nel tempo, mediante interventi di legge, di decreti-legge e di pronunce della Corte Costituzionale. Ogni intervento può comportare modifiche al testo di legge anche in più parti, variando il contenuto di più articoli di legge. Allo stesso tempo, il testo di legge può essere modificato da una sentenza della Corte Costituzionale, ad esempio laddove questa dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma.

possibile questi temi. Questo perché sono temi “scottanti”, mediaticamente spendibili e capaci di catalizzare l’attenzione dei cittadini in quanto suscitano in loro certi tipi di emozioni e sentimenti (paura e insicurezza, appunto)⁷⁰ su cui proporre interventi correttivi finalizzati, in via prevalente, a raccogliere e a consolidare consenso elettorale (v. Graff. C e D).

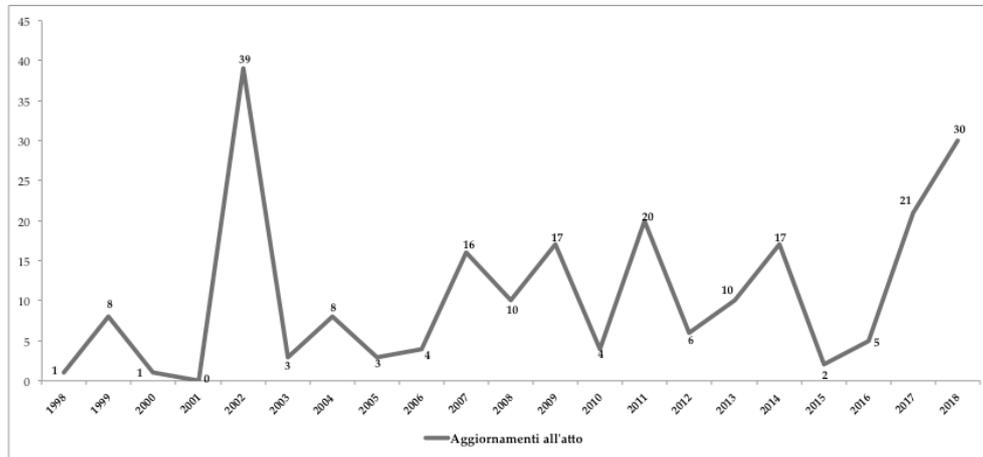
Graf. C - Andamento numerico delle modifiche all’ordinamento penitenziario (1975-2018)



Fonte: Normattiva - elaborazione.

Graf. D - Andamento numerico delle modifiche al Testo unico sull’immigrazione (1998-2018)

⁷⁰ Del resto, è risaputo che: a) la l. 354/75, che attiene alle modalità di esecuzione delle pene detentive, è una legge che catalizza su di sé molte delle “tensioni” sociali in tema di efficacia e di effettività del nostro sistema sanzionatorio penale; b) il t.u. sull’immigrazione che, tra l’altro, tratta i temi dell’ingresso, della permanenza, del respingimento e dell’espulsione degli stranieri dal territorio dello Stato, è un testo che, soprattutto per i toni enfatici con cui viene trattato (soggetto di “trattato”: il testo???) a livello politico e mediatico e per la facilità con cui esso si presta ad attivare pregiudizi e stereotipi sociali, è in grado di suscitare nella collettività diffidenza, preoccupazione ed intolleranza.



Fonte: Normattiva - elaborazione.

Anche dal punto di vista contenutistico gli aggiornamenti agli atti evidenziano, in molte occasioni, questo tipo di tendenza. Basti pensare, a livello esemplificativo, che gli aggiornamenti alla l. 354/75 oscillano, costantemente, tra atti aventi contenuti con tendenze dilatative o restrittive delle “maglie” contenitive dell’ordinamento penitenziario (con particolare riferimento ai regimi detentivi, al trattamento carcerario e all’accesso alle misure alternative alla detenzione), a seconda degli orientamenti di politica criminale via via assunti nel nostro Paese: massima apertura negli anni post-riforma, severa restrizione a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, nuova inversione di tendenza fino al 2017, rinnovata limitazione a partire dal 2018⁷¹. Lo stesso dicasi, sempre a livello esemplificativo, per gli aggiornamenti al t.u. immigrazione da cui si evince, più che altro e soprattutto nell’ultimo anno, una generale tendenza alla chiusura sociale e all’inasprimento della disciplina nei confronti degli

⁷¹ Ad esempio, tra molti, si ricordino i seguenti atti: la l. 10 ottobre 1986, n. 663 («*Modifiche alla legge sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà*»); il d.l. 8 giugno 1992, n. 306 («*Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*»), conv., con modif., dalla l. 7 agosto 1992, n. 356; la l. 27 maggio 1998, n. 165 («*Modifiche all’articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni*»); la l. 5 dicembre 2005, n. 251 («*Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione*»); la l. 15 luglio 2009, n. 94 («*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*»); il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 («*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione penitenziaria*»), conv., con modif., dalla l. 21 febbraio 2014; infine i d.lgs. 2 ottobre 2018, nn. 123 e 124, concernenti la riforma dell’ord. penit., in attuazione della delega prevista dalla l. 23 giugno 2017, n. 103, in tema di «*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario*».

immigrati, tanto più se questi sono irregolari o clandestini⁷², seppure, talvolta, vi siano stati provvedimenti di segno opposto, quali quelli connessi alla libera circolazione delle persone⁷³, alla tutela delle vittime di tratta di esseri umani⁷⁴, alla protezione dei minori stranieri non accompagnati⁷⁵ e di chi è a rischio di tortura⁷⁶.

4. Brevi considerazioni conclusive

Ebbene, davanti a cotanta evidenza, le considerazioni che si potrebbero fare sarebbero davvero molte. Tuttavia, a conclusione di questo lavoro, tre almeno sono quelle che desideriamo mettere in evidenza.

4.1. Prima considerazione

La prima considerazione attiene alle conseguenze negative prodotte sulla nostra esistenza dalla perversa interazione tra mezzi di comunicazione (*mass e social media*), sentimenti di (in)sicurezza sociale e recenti scelte di politica criminale, conseguenze consistenti:

a) nel fatto che questa interazione sta comportando, poco alla volta ma in maniera crescente, importanti restrizioni sulla libertà di conoscenza dei fenomeni contemporanei⁷⁷, sulla libertà di pensiero in ordine agli stessi⁷⁸ e sulla

⁷² V., ad esempio, il d.l. 4 aprile 2002, n. 51 («*Disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera*»), conv., con modif., dalla l. 7 giugno 2002, n. 106; il d.l. 14 settembre 2004, n. 241 («*Disposizioni urgenti in materia di immigrazione*»), conv., con modif., dalla l. 12 novembre 2004, n. 271; il d.l. 23 maggio 2008, n. 92 («*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*»), conv. con modif., dalla l. 24 luglio 2008, n. 125; la l. 15 luglio 2009, n. 94 («*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*»); il d.l. 18 febbraio 2015, n. 7 («*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale [...]*»), conv., con modif., dalla l. 17 aprile 2015, n. 43; il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 («*Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*»), conv., con modif. dalla l. 13 aprile 2017, n. 46; il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 («*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica [...]*»).

⁷³ V., ad esempio, il d.l. 23 giugno 2011, n. 89 («*Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari*»), conv., con modif., dalla l. 2 agosto 2011, n. 129; nonché il d.lgs. 29 ottobre 2016, n. 203 («*Attuazione della direttiva 2014/36/UE sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi [...]*»).

⁷⁴ Come, ad esempio, il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24 («*Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime [...]*»).

⁷⁵ Si pensi alla l. 7 aprile 2017, n. 47 («*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*»).

⁷⁶ L'art. 3 della l. 14 luglio 2017, n. 110 («*Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano*»), ha modificato, infatti, l'art. 19 t.u. immigrazione introducendo, il co. 1.1.

⁷⁷ Si pensi, ad esempio, a problemi sociali importanti come l'occupazione lavorativa, lo sviluppo delle infrastrutture, la gestione dei migranti e a come questi vengono mediaticamente trattati. Del resto, visto

libertà di comportamento rispetto ad essi, poiché essa condiziona fortemente le percezioni e le reazioni individuali⁷⁹;

b) nel fatto che la suddetta interazione sta comprimendo, sempre di più, gli “spazi” e i “momenti” di confronto critico e di libera partecipazione delle persone alla vita democratica⁸⁰. Emblematiche, in questo senso, sono le manovre in tema di sicurezza che da anni vengono proposte ed attuate da chi “governa” la popolazione e, di conseguenza, emblematiche sono anche le leggi, cui abbiamo fatto cenno, che da quegli stessi “governanti” sono state “confezionate” ed emanate con dichiarata “urgenza” anche nei tempi più recenti: leggi, lo ripetiamo, preminentemente simboliche ed espressive del coltivato populismo penale.

4.2. Seconda considerazione

La seconda considerazione riguarda, invece, alcuni effetti del prosperante securitarismo, ossia di quella crescente tendenza di una parte della collettività di ricercare ad ogni costo sicurezza, stabilità ed ordine, per acquietare le paure e fronteggiare i disagi e le frustrazioni della nostra società⁸¹. Una tendenza che si manifesta in atteggiamenti, in azioni e in risposte sociali concrete e che si esprime, segnatamente, nei confronti di ciò che viene percepito e vissuto come minaccioso e problematico, come, ad esempio, l’immigrato clandestino che è, al tempo stesso, deviante e criminale. Tra questi effetti riscontriamo:

a) la perdita della misura, sia nei confronti di ciò che è effettivamente pericoloso per la collettività sia nei confronti del tipo di risposte date al supposto

che la stragrande maggioranza della popolazione si informa attraverso i telegiornali, i radiogiornali e *facebook*, e che il 47,1% degli italiani considera positivo l’uso politico dei *social network* (CENSIS, *52° Rapporto*, cit., in partic. il Cap. *Comunicazione e media*, www.censis.it) è comprensibile, come sostiene Mathiesen, che la trattazione massmediatica di un evento conferisce allo stesso rilevanza, vita e “verità”, oppure, al contrario, ne sancisce la non “esistenza” [MATHIESEN, *Silently Silenced. Essays on the Creation of Acquiescence in Modern Society*, Sheffield on Loddon, 2005, in partic. 15 ss.].

⁷⁸ Gran parte della celebrità moderna dei fenomeni dipende dalla promozione attenta e mirata che di essi viene fatta. Cfr. EPSTEIN, *Celebrity Culture*, in *The Hedgehog Review*, Spring, 2005, 7 ss.; WACQUANT, *Punire i poveri. Il nuovo governo dell’insicurezza sociale*, trad., Roma, 2006, 6 ss.

⁷⁹ In effetti, nella nostra società, si osservano nelle persone maggiori reattività emotive, ritrosie sociali e atteggiamenti individualistici, in quanto siamo tutti «esortati, stimolati e pressati quotidianamente a ricercare i nostri interessi e le nostre soddisfazioni, e a prestare attenzione agli interessi e alle soddisfazioni altrui solo finché influenzano la propria» (BAUMAN, *Paura liquida*, trad., Roma-Bari, 2010, 164).

⁸⁰ Nelle cosiddette “democrazie di massa”, quali la nostra, la vita degli individui dipende moltissimo dal linguaggio pubblico utilizzato per rappresentare la realtà. Esso è veicolato, in gran parte, dai mezzi di comunicazione di massa ed è gestito, prevalentemente, da chi detiene – e vuole mantenere – il “potere”. V., in proposito, MELOSSI, *Stato*, cit., 301 ss.; nonché ANTONELLI, *Volgare eloquenza. Come le parole hanno paralizzato la politica*, Roma-Bari, 2019, *passim*.

⁸¹ Al riguardo, cfr. ampiamente, al riguardo, BAUMAN, *Il disagio della postmodernità*, trad., Milano, 2002; FREUD, *Il disagio della civiltà*, trad., Torino, 2006, 503 ss.

pericolo. Infatti, da una parte, la montante percezione di essere minacciati genera nelle persone paura, insicurezza ed assenza di una visione chiara e precisa dell'entità del pericolo⁸²; dall'altra parte, la crescente severità ed intransigenza delle risposte date dallo Stato è indice di una sua lievitante debolezza e di una sua sostanziale incapacità a risolvere alla radice i "menzionati" problemi. Lo Stato, infatti, pare essere solo in grado di gonfiare i muscoli e di fornire la più "facile" ed "economica" risposta possibile, per compensare il disagio delle persone nei confronti, sempre, dei "sollecitati" pericoli⁸³. Si pensi, ad esempio, ad alcuni recenti divieti di sbarco nei porti italiani di persone in difficoltà e in condizioni di salute precarie in quanto costituenti dei potenziali pericoli per i confini e la sicurezza nazionale⁸⁴ e al consenso raccolto attorno a quest'azione di forza, vera e propria azione di «disumanizzazione» e «di ostentazione di violazione dei diritti umani»⁸⁵;

b) il cambiamento della nostra società nel modo di reagire alla devianza, in generale, e alla criminalità, in particolare, in quanto: b1) le reazioni soggettive e collettive nei confronti di ciò che turba, infastidisce od ostacola sono sempre più estreme, cariche di aggressività se non addirittura di odio⁸⁶; b2) la lotta alla criminalità, o meglio ad un certo tipo di criminalità, è diventata più che altro «un pruriginoso teatro burocratico-mediatico» che, nello stesso tempo: i) «soddisfa e alimenta il desiderio d'ordine dell'elettorato»; ii) «riafferma l'autorità dello Stato» attraverso l'uso di linguaggi e di mimiche virili; iii) «erge la prigione come ultimo baluardo» contro i disordini sociali, spesso provocati dai più deboli, in quanto si ritiene che essi minaccino le fondamenta stesse della società costituita⁸⁷;

c) il tramonto dello Stato liberale, così come da noi conosciuto, a fronte della

⁸² KEGELS, *Le crime, puisqu'il faut l'appeler par son nom... la "peur du crime"*, in *Déviance et Société*, 1982, 2, 209 ss.

⁸³ In relazione al fatto che il legislatore, da tempo, è solo in grado di «gonfiare i muscoli» e di confezionare "prodotti" normativi ambigui e di modesto valore tecnico, perché attento, più che a risolvere i problemi, ad assecondare i bisogni emotivi di pena (o di vendetta) dei cittadini-elettori, alimentati dai mezzi di comunicazione di massa v., tra molti, PALIERO, *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, 3, 430 ss.; MOCCIA, *L'odierna funzione di "controllo"*, cit., 409 ss.; HASSEMER, *La prevenzione nel diritto penale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1986, 3, 417 ss.

⁸⁴ Ci si riferisce alla note vicende che hanno riguardato le persone sulla nave militare "Diciotti" e sulle navi *Sea Watch 3* e *Open Arms*. Per alcuni commenti in proposito v., tra molti, MANNA, *Il fumo della pipa*, cit., 1 ss.; MASERA, *Il parere della Giunta del Senato per le immunità nel caso Diciotti. Alcune riflessioni in attesa della decisione dell'assemblea del Senato*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2019, 1, 1 ss., www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it; MELZI D'ERIL, VIGEVANI, *Salvini e il caso Diciotti: il primato della persona sullo Stato*, in *Il Sole 24 ore*, 4 febbraio 2019, www.ilssole24ore.com.

⁸⁵ FERRAJOLI, *L'uso politico del diritto penale*, cit.

⁸⁶ Cfr. ZICCARDI, *L'odio* online, cit., 101 ss.

⁸⁷ WACQUANT, *Punire i poveri*, cit., 6.

continua evoluzione delle società assicuranti⁸⁸, le quali essendo di fatto sempre più incentrate sul rischio e sempre più inclini alla punitività, stanno facilitando a tutti gli effetti la strutturazione di un diritto penale “preventivo”⁸⁹, se non addirittura precauzionale⁹⁰, imperniato sulla logica del nemico⁹¹, che indubbiamente poco ha a che fare con i principi liberali dell’illuminismo giuridico⁹².

4.3. Terza considerazione

La terza ed ultima considerazione concerne il diffondersi del risentimento, ovvero sia di un sentimento commisto di animosità, rancore e desiderio di rivalsa, più che di vendetta, nei confronti di ciò che si pensa essere causa del proprio disagio o del proprio dolore⁹³, che rappresenta un’altra cifra di questa nostra società “sentimentale”. Infatti, come osserva Palazzo, si ha l’impressione che «l’uomo del terzo millennio, dopo le grandi stagioni dell’illuminismo e dello scientismo, sia oggi deluso, disincantato e quasi so-

⁸⁸ Secondo Castel, le nostre società sono le più sicure di sempre e si possono definire “assicuranti” in quanto assicurano di diritto la sicurezza dei propri membri. Questo comporta che l’insicurezza sia in larga misura, «il rovescio della medaglia di una società che garantisce sicurezza» (CASTEL, *L’insicurezza sociale*, cit., 4 ss.).

⁸⁹ Già Marinucci segnalava come si stesse delineando un «diritto penale della “prevenzione” di fatti non ancora commessi e della “pericolosità” degli autori» che, nell’ottica sempre della sicurezza, sposta l’accento delle incriminazioni penali dall’evento lesivo alla condotta pericolosa, dagli atti preparatori agli accordi, dalla colpa al rischio, dai beni da proteggere al disvalore dell’azione, dal fatto offensivo agli autori pericolosi (MARINUCCI, *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale. Uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2011, 1-2 ss.). V., al riguardo, anche GIUNTA, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 2007, 227 ss.; DONINI, *Sicurezza e diritto penale. La sicurezza come orizzonte totalizzante del discorso penale*, in Donini, Pavarini (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, 2011, 3558 ss.; PERINI, *Il concetto di rischio nel diritto penale moderno*, Milano, 2010, *passim*.

⁹⁰ Sono questi i casi in cui il precipitato normativo del “precauzionismo” viene traslato nell’ambito penalistico e la regola dell’astensione viene elevata a prototipo di condotta virtuosa. Per approfondimenti v. GIUNTA, *Il diritto penale*, cit., 227 ss.

⁹¹ Secondo questa logica prende forma un codice binario nella legislazione penale: garantista per gli inclusi, repressivo per gli “altri”, cioè per gli esclusi. Si contrappongono così due tipi di diritto penale: un diritto penale del cittadino (*Bürgerstrafrecht*) ed un diritto penale del nemico (*Feindstrafrecht*). Cfr. JAKOBS, *Diritto penale del nemico*, in DONINI, PAPA (a cura di), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Milano, 2007, 5 ss.

⁹² Per Mantovani, questa situazione critica della nostra società dipende da molti fattori ed è indice o di «una crisi acuta, e quindi transitoria, della nostra civiltà» che si manifesta per il riaffiorare di «concezioni torbide del mondo», oppure di qualche cosa di più serio, profondo e duraturo, segno «della progressiva e irreversibile “decadenza di questa povera civiltà occidentale” [MANTOVANI, *Criminalità sommergente e cecità politico-criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, 4, 1251]. Sul punto, più di recente, cfr. ancora ID., *Insicurezza e controllo della criminalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, 3, 1003 ss.

⁹³ Cfr. GALIMBERTI, voce «Risentimento», in *Diz. Psic.*, Torino, 1992, 823; DE MAURO, voce «Risentimento», in *Grande Diz. It. dell’uso*, Vol. V, Torino, 1999, 685.

praffatto da tanta ubriacatura di razionalismo e abbia in larga misura rinunciato all'uso della ragione argomentativa come unico strumento demiurgico di comprensione, governo ed ordine della realtà»⁹⁴. Sicché, gli elementi affettivi dell'essere umano sembrano essere oggi del tutto preponderanti nel rapporto con la realtà, tanto che paura, odio e risentimento caratterizzano gran parte del nostro modo di stare al mondo e di rapportarci con gli altri. Ben si comprende allora il motivo per cui l'antropologo e sociologo francese, Didier Fassin, in un suo recente lavoro abbia denunciato il fatto che punire, soprattutto i più deboli e i "fastidiosi", sia oggi, più che un'esigenza oggettiva, una "passione contemporanea"⁹⁵, nonché il motivo per cui, sempre nell'attualità, siano molti gli appelli che vengono rivolti ai cittadini di (ri)considerare attentamente sia il tipo di società che si sta costruendo⁹⁶ sia il tipo di sentimenti che ci stanno governando⁹⁷.

⁹⁴ PALAZZO, *Paura del crimine*, cit., 6-7.

⁹⁵ FASSIN, *Punire. Una passione contemporanea*, trad., Milano, 2018, *passim*. In proposito v. ampiamente anche FOUCAULT, *La società punitiva. Corso al Collège de France 1972-1973*, trad., Milano, 2016.

⁹⁶ Per Pavarini, il pericolo davanti a noi è immenso, in quanto stiamo distruggendo del tutto il senso di comunità per dare forma ad un sistema di controllo sociale scarsamente democratico, basato su leggi irrazionali, immotivate, a volte financo immotivabili, di mera convenienza politica (economica, commerciale, elettorale) [PAVARINI, *Silète poenologi in munere alineno! Parte prima*, in PAVARINI (a cura di), *Silète poenologi in munere alineno! Teoria della pena e scienza penalistica, oggi*, Bologna, 2006, 11 ss.]. Di recente, v. anche FERRAJOLI, *L'uso politico del diritto penale*, cit. che, davanti al degrado della nostra società, invita a chiamare le cose con il proprio nome e ad attivarsi prima che sia troppo tardi.

⁹⁷ Tra i molteplici inviti in tale senso v. quanto riportato nel *Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune*, pubblicato sul sito della Santa Sede (www.vatican.va) a seguito del Viaggio Apostolico di Sua Santità Francesco negli Emirati Arabi Uniti, 3-5 febbraio 2019.