



Anno IX, n. 3, 2019

Data di pubblicazione: 24 aprile 2020





Democrazia e Sicurezza - Democracy & Security Review

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



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

Direttore responsabile: Salvatore Bonfiglio

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

Rivista scientifica (ANVUR) per l'Area 12 - Scienze giuridiche e l'Area 14 - Scienze politiche e sociali ai fini dell'ASN.

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

Comitato direttivo

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

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

Consiglio scientifico

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

Redazione

Coordinamento: Gabriele Maestri (collaborazione di Enrico Strina).

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

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

Osservatorio europeo e internazionale: Mario Carta (coordinatore), Susanna Azzaro, Beatriz Tomás Mallén, Cristina Gazzetta, Pablo Meix Cereceda, Tommaso Amico di Meane.

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

Il sito riporta i *referee* esterni della Rivista, nonché le procedure di invio e revisione.



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

anno IX, n. 3, 2019
data di pubblicazione: 24 aprile 2020

Indice

Forum - Prospettive

- Tra le (tante) ombre nel regime internazionale di disarmo, qualche barlume di luce. La Convenzione di Ottawa sulle mine anti-persona conferma la sua vitalità*
di Diego Brasioli 3

Saggi

- Sicurezza e stranieri: nuovi e vecchi limiti all'integrazione in tempi di crisi*
di Claudio Di Maio 19

Osservatori

- London knife attacks: a failure of deradicalisation and rehabilitation programs?*
di Maria Luisa Maniscalco 43

- Situación Sanitaria en Venezuela: Sanidad en Emergencia*
di Vivian Carolina Bastidas Alcántara 67

Recensioni

- Eleonora Ceccherini (cur.), I diritti al tempo delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 539*
di Gabriele Maestri 81



Forum - Prospettive



Tra le (tante) ombre nel regime internazionale di disarmo, qualche barlume di luce. La Convenzione di Ottawa sulle mine anti-persona conferma la sua vitalità

di Diego Brasioli *

SOMMARIO: 1. Il disarmo oggi: un quadro a tinte fosche. – 2. Buone notizie nel campo della lotta alle mine anti-persona. – 3. Una conferenza fruttuosa. – 4. L'azione italiana nella lotta alle mine anti-persona.

1. Il disarmo oggi: un quadro a tinte fosche

È ormai sotto gli occhi di tutti come il regime internazionale di disarmo, non proliferazione e controllo degli armamenti stia attraversando una fase estremamente delicata, sia in relazione alle armi di distruzione di massa (nucleari, chimiche e batteriologiche) che per quanto riguarda quelle convenzionali.

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



In campo nucleare, il dialogo sulla stabilità strategica fra russi e americani si trova ad uno dei minimi storici. L'estinzione nell'agosto 2019 del Trattato sulle Forze Nucleari di Raggio Intermedio (INF) tra Stati Uniti e Russia ne è un chiaro esempio¹, così come l'incertezza sull'estensione oltre la scadenza di febbraio 2021 del Trattato *New Start* sugli armamenti nucleari strategici (si tratta peraltro dell'unico Trattato bilaterale rimasto ancora in vigore tra USA e Russia in materia)². Sembra quasi delinearsi il ritorno ad un clima da guerra fredda e l'avvio di una nuova corsa agli armamenti, anche in considerazione della crescita significativa degli arsenali nucleari e convenzionali di altri rilevanti attori internazionali, prima fra tutti la Cina. Mentre non si registrano progressi nei negoziati relativi alla denuclearizzazione della Corea del Nord, notevoli sono inoltre i rischi circa la tenuta dell'Accordo sul programma nucleare iraniano (*Joint Comprehensive Plan of Action*), da cui gli Stati Uniti si sono ritirati nel 2018³, con inevitabili conseguenze sui già instabili equilibri del Medio Oriente.

Anche nell'ambito delle minacce chimiche e batteriologiche i segnali sono tutt'altro che incoraggianti. In seno all'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC), tradizionalmente una tra le più efficaci in materia di disarmo ed a cui aderisce la quasi totalità degli Stati, si è registrata in epoca recente una forte polarizzazione del dibattito, soprattutto in relazione all'uso di armi chimiche in Siria ed all'attribuzione delle

¹ <https://www.state.gov/u-s-withdrawal-from-the-inf-treaty-on-august-2-2019>.

² <https://www.forbes.com/sites/hanskristensen/2019/12/10/the-new-start-treaty-keeps-nuclear-arsenals-in-check-and-president-trump-must-act-to-preserve-it/#633858326e74>.

³ <https://www.armscontrol.org/act/2019-12/news/iran-newly-breaches-nuclear-deal>.



responsabilità per tali crimini⁴. A seguito del mancato rinnovo in Consiglio di Sicurezza ONU del meccanismo congiunto (*Joint Investigative Mechanism - JIM*) ONU-OPAC, che fino al 2017 ha indagato sui responsabili degli attacchi chimici in Siria, si è reso necessario istituire in seno all'OPAC un nuovo meccanismo di attribuzione (*Investigation and Identification Team – IIT*)⁵, la cui legittimità è contestata da parte russa, con una serie di conseguenze anche pratiche sulla vita dell'Organizzazione. La vicenda dell'avvelenamento tramite l'agente chimico "novichok" dell'ex spia russa Sergei Skripal nel marzo 2018 in territorio britannico ha contribuito ad accrescere il clima di conflittualità e sfiducia reciproca in tale settore⁶.

La Convenzione sulle armi tossiniche e batteriologiche (BTWC), priva, a differenza della Convenzione sulle armi chimiche (CWC), di una struttura operativa e di adeguati meccanismi di verifica, si trova a sua volta in una fase di stallo dovuta alla mancanza di consenso sulle misure che potrebbero incrementarne l'efficacia⁷.

Si registra infine una progressiva erosione dell'architettura di sicurezza europea in materia di armamenti convenzionali. La Russia ha sospeso da tempo l'applicazione del Trattato sulle forze convenzionali in Europa (CFE)

⁴ <https://www.armscontrol.org/act/2019-12/features/three-decades-chemical-weapons-elimination-more-challenges-ahead>.

⁵ <https://www.euronews.com/2019/11/28/us-accuses-russia-of-helping-syria-cover-up-chemical-weapons-use>.

⁶ <https://www.independent.co.uk/voices/skripal-poisoning-salisbury-attack-yulia-russia-novichok-putin-a8807191.html>.

⁷ <https://www.armscontrol.org/act/2019-09/news/experts-face-bwc-tensions-developments>.



e si oppone al tentativo dei Paesi della NATO di modernizzazione del “Documento di Vienna” sulle misure di accrescimento della fiducia e consolidamento della sicurezza (CSBMs). Da ultimo, si registrano crescenti tensioni anche in merito all’applicazione del Trattato *Open Skies* per l’osservazione aerea, che costituisce il terzo strumento multilaterale esistente in materia di armamenti convenzionali nell’area Euro-atlantica⁸

2. Buone notizie nel campo della lotta alle mine anti-persona

In tale difficile contesto, è motivo di conforto rilevare che qualche buona notizia giunge almeno dal fronte dell’attuazione di un importante strumento multilaterale in materia di disarmo, la *Convenzione internazionale per la proibizione dell’uso, stoccaggio, produzione, vendita di mine antiuomo e relativa distruzione*, firmata a Ottawa nel 1997, e di cui si è svolta di recente la quarta Conferenza di Revisione, tenutasi a Oslo dal 25 al 29 novembre 2019⁹.

Come noto, le mine anti-persona sono munizioni progettate per esplodere in presenza, vicinanza o contatto di una persona. Tale categoria include gli ordigni esplosivi improvvisati (*Improvised Explosive Devices - IED*). Oltre alle mine anti-persona, costituiscono una minaccia analoga e estremamente diffusa altre tipologie di mine, quali ad esempio le mine anti-veicolo, e più in generale ogni tipologia di arma o sua componente

⁸ <https://www.defensenews.com/pentagon/2019/11/21/us-to-europe-fix-open-skies-treaty-or-we-quit/>.

⁹ <https://www.osloreviewconference.org/>



presente su un territorio dopo la fine di un conflitto e identificate con l'acronimo ERW (*Explosive Remnants of War*).

Aderendo alla Convenzione di Ottawa, gli Stati si sono impegnati a: non utilizzare, sviluppare, produrre, acquisire, immagazzinare, trattenere o trasferire mine anti-persone (il trasferimento è autorizzato solamente per le mine destinate alla distruzione e ai fini della distruzione stessa); distruggere i propri stock di mine entro 4 anni dall'entrata in vigore del Trattato; bonificare le aree minate nel proprio territorio entro 10 anni; condurre programmi di educazione al rischio nei Paesi in cui sono presenti mine; assicurare assistenza ai sopravvissuti delle esplosioni di mine, alle loro famiglie e alla loro comunità; offrire assistenza agli altri Stati parte nell'attuazione dei programmi di bonifica; adottare misure nazionali di attuazione per assicurare l'applicazione della Convenzione.

3. Una Conferenza fruttuosa

La Conferenza di Oslo ha avuto un particolare rilievo per aver celebrato il ventennale dell'entrata in vigore della Convenzione (nel 1999, con la ratifica del Burkina Faso, avvenuta pochi mesi prima, che portava infatti a 40 il totale dei Paesi attivamente aderenti)¹⁰. Da allora il numero di Paesi che ne fanno parte è salito a 164. Un solo Paese, le Isole Marshall, ha

¹⁰ La Convenzione è stata firmata dall'Italia il 3 dicembre 1997 e ratificata con legge n. 106/1999).



firmato ma non ratificato il trattato, mentre sono 32 i membri delle Nazioni Unite che non hanno mai aderito in alcun modo, e tra questi spiccano gli Stati Uniti¹¹, la Russia, la Cina e l'India.

Ma, al di là degli aspetti celebrativi, che pure costituiscono motivo di soddisfazione per un bilancio tutto sommato tendenzialmente positivo, la Conferenza di Oslo ha permesso inoltre di conseguire alcuni importanti risultati concreti: innanzitutto, i lavori hanno offerto l'opportunità di valutare approfonditamente l'attività svolta a livello internazionale nell'ultimo quinquennio, partendo dall'*Action Plan* adottato in occasione dell'ultima Conferenza di Revisione di Maputo del 2014¹²; è stato inoltre elaborato un nuovo documento programmatico per il periodo 2020-2024, con l'elencazione di 50 azioni e indicatori specifici per ognuno degli ambiti di applicazione della Convenzione¹³; ma soprattutto, è stato rinnovato da tutte le delegazioni ufficiali l'impegno politico sul tema della lotta agli ordigni anti-persona e all'assistenza alle vittime, attraverso una Dichiarazione Politica *ad hoc*¹⁴.

In essa viene indicato l'obiettivo di un mondo libero da mine entro il 2025: un traguardo oggettivamente ambizioso e di fatto ben difficilmente

¹¹ Purtroppo, poche settimane dopo la conferenza di Oslo, il 30 gennaio 2020 il Presidente Trump ha annunciato la fine della moratoria USA di acquisizione di mine antiuomo, avviata dalla presidenza Obama: <https://www.hrw.org/news/2020/01/31/us-trump-administration-abandons-landmine-ban>.

¹² https://www.maputoreviewconference.org/fileadmin/APMBC-RC3/Maputo_Action_Plan.pdf.

¹³ <https://www.osloreviewconference.org/fileadmin/APMBC-RC4/Fourth-Review-Conference/OAP-final-advance-copy-12Dec2019.pdf>.

¹⁴ <https://www.osloreviewconference.org/fileadmin/APMBC-RC4/Fourth-Review-Conference/Oslo-declaration-final-advance-copy-12Dec2019.pdf>.



realizzabile in soli cinque anni; ciò nondimeno, tale solenne impegno costituisce un importante fattore politico e di sensibilizzazione su questo importante tema. Ancora oggi infatti oltre sessanta paesi e aree in tutto il mondo sono contaminati dalle mine antiuomo e migliaia di persone continuano a vivere con questa minaccia quotidiana di perdere la vita o di rimanere gravemente ferite, senza contare gli enormi danni sull'ambiente e sulle generali condizioni di vita delle comunità locali afflitte dal fenomeno: le mine anti-persona privano le famiglie e le comunità della possibilità di utilizzare la terra in modo produttivo; perpetuano un senso di insicurezza per molto tempo dopo la fine dei conflitti; ritardano i processi di pace e in ultima analisi costituiscono un grave impedimento allo sviluppo dei paesi coinvolti. Tali ordigni uccidono oltre seimila persone ogni anno, e le vittime sono nella stragrande maggioranza civili ¹⁵.

Purtroppo, ancora di recente mine anti-persona sono state utilizzate da Stati non parte della Convenzione (Myanmar), mentre non ci sono evidenze sull'uso di tali ordigni da parte di Stati parte.

È tuttavia il continuo uso di mine anti-persona da parte di attori non statali, in particolare di ordigni esplosivi improvvisati, a destare maggiore preoccupazione. Nel 2019 gruppi armati non-statali hanno utilizzato mine anti-persona in almeno sei Paesi: Afghanistan, India, Myanmar, Nigeria, Pakistan, Yemen. Le forze dello Stato Islamico avrebbero utilizzato mine improvvisate in Iraq e Siria, anche se la mancanza di accesso alle aree colpite rende difficile confermarne l'uso.

Purtroppo, ciò comporta che, nonostante gli sforzi a livello internazionale, si assiste dunque ad un trend crescente nel numero di vittime, in

¹⁵ <http://www.icbl.org/en-gb/problem/why-landmines-are-still-a-problem.aspx>.



particolare bambini (considerando anche i dati relativi agli Stati non parte della Convenzione di Ottawa e alle vittime degli ordigni improvvisati). Il 2018 è stato il quarto anno consecutivo con un numero eccezionalmente alto di vittime registrate. Si sono documentate 130.000 vittime da mine e ordigni esplosivi improvvisati (IED) in Paesi con presenza di conflitti armati e violenza su larga scala (soprattutto Afghanistan, Mali, Myanmar, Nigeria, Siria, Ucraina). Sempre nel 2018, i bambini hanno rappresentato il 54% di tutte le vittime civili¹⁶.

Nella Dichiarazione adottata a Oslo si pone inoltre l'accento sul fatto che l'universalizzazione della Convenzione è un orizzonte ancora lontano ma che tuttavia non sminuisce l'importanza degli obiettivi che essa si pone, grazie all'importante ruolo giocato dalla cooperazione internazionale in materia e all'alto livello di coinvolgimento della società civile, che ha partecipato attivamente ai lavori della Conferenza di Revisione con qualificati esponenti delle maggiori ONG di settore.

La Conferenza, che ha riunito oltre 700 partecipanti, tra cui 12 paesi ancora non parte del Trattato e circa 30 tra organizzazioni internazionali ed ONG, è stata inaugurata dal Principe Haakon Magnus, il secondogenito di Re Harald V di Norvegia, insieme ai Ministri degli Esteri e della Cooperazione Internazionale norvegesi, e vi hanno preso parte gli Inviati Speciali della Convenzione, la Principessa Astrid del Belgio e il Principe Mired di Giordania; Ministri e rappresentanti governativi di vari Stati

¹⁶ https://www.repubblica.it/solidarieta/emergenza/2017/04/04/news/mine_e_ordigni_inesplosivi_violenza_subdola_e_ignorata-162163416/.



Parte, l'*Under Secretary General* dell'ONU e Alta Rappresentante per il Disarmo, Izumi Nakamitsu, e l'Inviata Speciale del Segretario Generale Guterres per la Disabilità e Accessibilità, Maria Soledad Cisternas Reyes.

Particolarmente significativo è stato inoltre il messaggio video inviato dal Duca di Sussex, Principe Harry, che ha portato la testimonianza di un suo recente viaggio in Angola, ricordando l'impegno della madre, la Principessa Diana di Galles, nel campo dello sminamento umanitario¹⁷.

I lavori, svoltisi sotto la Presidenza del Rappresentante Permanente della Norvegia a Ginevra, Ambasciatore Hans Brattskar, hanno confermato che l'atmosfera all'interno della Convenzione è sostanzialmente positiva e che, anche nei casi più complessi, gli Stati Parte rimangono impegnati per lavorare al raggiungimento degli obiettivi previsti. Anche il negoziato per i testi finale, pur con diverse sfumature di visione su alcuni ambiti e sulle priorità da assegnare già emerse nel corso delle riunioni preparatorie, si è concluso in maniera costruttiva. La Conferenza ha approvato sette richieste di estensione dei termini per completare la bonifica del proprio territorio. I Paesi coinvolti – Argentina, Cambogia, Ciad, Eritrea, Etiopia, Tagikistan e Yemen – hanno presentato i progressi realizzati e i loro progetti per i prossimi anni, evidenziando anche le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi. In quest'ottica, rimane fondamentale il dialogo con l'apposito Comitato responsabile dell'attuazione dell'art. 5 della Convenzione¹⁸ e con l'*Implementation Support Unity* (ISU).

¹⁷ <https://www.express.co.uk/news/royal/1209465/prince-harry-news-meghan-mar-kle-archie-harrison-angola-landmines-thanksgiving-break-royal>.

¹⁸ <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2019/10/15/mine-ban-convention-review-conference-urgent-action/>.



Inoltre, è stato sottolineato il decisivo ruolo della cooperazione internazionale, non solo per trovare le risorse necessarie, ma anche per sensibilizzare i rispettivi governi alla priorità da attribuire ai piani nazionali di sminamento in un'ottica di piena *ownership del processo*.

Fra i casi esaminati, uno dei più delicati è stato quello dell'Eritrea, che negli ultimi anni non aveva presentato informazioni sulla sua situazione; è comunque un segnale positivo che il Governo di Asmara abbia manifestato la volontà di non venir meno ai propri impegni, con l'auspicio che il quadro generale della Regione possa, nei prossimi anni, favorire anche il processo di sminamento.

Durante i lavori della Conferenza solamente il Bangladesh ha condannato in maniera specifica l'uso recente di mine anti-persona da parte del Myanmar, Stato non parte della Convenzione¹⁹.

Altra nota negativa è stata rappresentata dal continuo fallimento di Grecia ed Ucraina nel completare la distruzione delle scorte di mine immagazzinate, undici e nove anni rispettivamente, dopo la data di scadenza.

Fra i principali elementi positivi emersi in occasione della Conferenza, vi è l'enfasi posta sul principio che l'impegno internazionale nell'ambito dello sminamento umanitario deve essere organicamente integrato nel quadro dell'assistenza umanitaria, per favorire lo sviluppo integrale e sostenibile delle popolazioni coinvolte. Significativo, in tal senso, l'intervento alla cerimonia inaugurale dell'Alto Commissario dell'ONU per i rifugiati, Filippo Grandi, che ha messo in evidenza il pericolo che le mine

¹⁹ http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2019/myanmar_burma.aspx.



anti-persona rappresentano nei Paesi di origine e di transito, costituendo pure un fattore che rende più difficile il ritorno degli sfollati²⁰.

Menzione specifica merita il tema dell'assistenza alle vittime, sul quale l'Italia è particolarmente profilata facendo parte dello specifico Comitato che opera nell'ambito della Convenzione ed avendone assunto la Presidenza per il 2020. Tale dimensione acquista particolare importanza per assicurare non solo l'assistenza di primo intervento, ma soprattutto l'impegno di lungo periodo per una piena integrazione sociale delle persone la cui vita è stata stravolta dalle mine e dei loro familiari.

È cruciale assicurare a questo settore la stessa priorità che la “*mine action*” accorda alla bonifica, anche attraverso azioni di educazione al rischio e favorendo ogni possibile sinergia con l'azione umanitaria nel suo complesso.

In tale settore molti paesi guardano all'Italia come punto di riferimento per una maggiore sensibilizzazione, nella comunità dei donanti, sulle sfide ancora esistenti per l'assistenza alle vittime.

4. L'azione italiana nella lotta alle mine anti-persona

L'Italia infatti, pur non essendo un paese affetto dalla presenza di mine anti-persona nel proprio territorio, né dalla presenza di residui di munizioni a grappolo, ben comprende il terribile impatto che queste armi hanno sulla vita quotidiana di molte persone e comunità in tutto il mondo.

²⁰ <https://twitter.com/LandmineFree/status/1198995705513304064>.



Il nostro è uno dei pochi paesi al mondo ad essersi dotato di una Legge sullo sminamento umanitario – la n. 58/2001 – che stanziava annualmente un fondo *ad hoc*, gestito dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, per questo tipo di attività.

Da allora il Governo ha destinato oltre 58 milioni di euro ai programmi contro le mine, con particolare attenzione alla bonifica, alla distruzione delle scorte, all'educazione al rischio e all'assistenza alle vittime e alle loro famiglie.

Tramite interventi finanziati con tale Fondo, il nostro Paese è pertanto attivo in varie aree del mondo²¹.

A titolo di esempio, siamo presenti in Sudan, dove da diversi anni sosteniamo con continuità gli sforzi ONU relativi ad interventi di indagine/bonifica e di educazione al rischio per le persone rientrate nelle aree di appartenenza; in Giordania, dove è attivo il Centro di riabilitazione "Paola Biocca" supportato dalla Cooperazione Italiana in collaborazione con la Campagna Italiana contro le mine; in Perù, tramite un progetto di assistenza tecnica e formazione dell'esercito locale; in Colombia, dove sosteniamo il programma OSA-AICMA volto a favorire assistenza integrata per consolidare la riabilitazione fisica e psicologica a favore di superstiti e feriti da mine e/o altri ordigni esplosivi, nonché migliorare i processi di formazione, le opportunità educative e l'implementazione di microprogetti che rafforzino i processi di reinserimento sociale ed economico delle vittime all'interno delle comunità di appartenenza; e da ultimo anche in

²¹ https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/riunione-annuale-del-comitato-nazionale-per-l-azione-umanitaria-contro-le-mine-antipersona.html.



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

anno IX, n. 3, 2019
data di pubblicazione: 24 aprile 2020

Forum - Prospettive

Yemen, dove a partire dal 2020 contribuiremo a finanziare le attività di bonifica, sensibilizzazione al rischio, riabilitazione e supporto socio-economico portate avanti dal 2017 da UNDP²².

²² https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/eventi/vice-ministra-delle-incontra-delegazioni-yemenita-e-saudita.html.



Bibliografia essenziale

Dinucci, M. (2017), *Guerra nucleare. Il giorno prima*, Jesolo: Zambon.

Giacomello, G., A. Pascolini (cur.) (2012), *L'ABC del terrore. Le armi di distruzione di massa nel terzo millennio*, Milano: Vita e Pensiero.

Giunchi, E., C. Ponti (cur.) (2019), *Le armi nel mondo contemporaneo. Temi scelti su proliferazione, regimi di controllo e disarmo*, Torino: Giappichelli.

Marchisio, S. (cur.) (2016), *Disarmo limitazione degli armamenti e diritti umani*, Napoli: Editoriale Scientifica.

Simoncelli, M. (cur.), *La pace possibile. Successi e fallimenti degli accordi internazionali sul disarmo e sul controllo degli armamenti*, Roma: Ediesse 2012.

Ronzitti, N. (2011), *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino: Giappichelli.

Ronzitti, N. (2017), *Lo stato del disarmo nucleare*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 77 (IAI – Istituto affari internazionali).





Sicurezza e stranieri: nuovi e vecchi limiti all'integrazione in tempi di crisi *

di Claudio Di Maio **

SOMMARIO: 1. Limiti e programmazione dei flussi migratori in tempo di crisi. – 2. Il territorio come limite: confini, sicurezza e stranieri. – 3. Il lavoro dei migranti tra mutamenti e limiti. – 4. La cittadinanza come limite: le restrizioni per motivi di sicurezza. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Limiti e programmazione dei flussi migratori in tempo di crisi

I periodi di crisi, specie se prolungati o susseguiti nel tempo, comportano numerose e difficili scelte per tutti gli individui, non sempre dettate da una consapevole cognizione delle cause e dei risultati attesi. Uno di questi comportamenti è, senza dubbio, la migrazione, in tutte le sue più varie rappresentazioni.

La scelta di muoversi da un territorio, generalmente, si orienta verso Paesi o comunità sociali percepite come sicure o, più in concreto, capaci

* Lo scritto rientra nell'attività di ricerca del progetto sul tema «Dinamiche pubbliche della paura e cittadinanza inclusiva» finanziato dall'Università degli Studi Roma Tre nell'ambito dell'Azione 4: azione sperimentale di finanziamento a progetti di ricerca innovativi e di natura interdisciplinare.

** Docente a contratto di Diritto dell'Unione europea, Università della Calabria. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*).



di dare slancio o riparo alle più svariate esigenze di sviluppo personale. Le dottrine sociologica e giuridica, ci hanno costantemente segnalato che questi movimenti sono influenzati dai cosiddetti *push and pull factors*, senza mai dubitare del fatto che tali elementi possano e debbano cambiare, anche in casi in cui la decisione di migrare non era né attesa, né programmata. Senza ombra di dubbio infatti, insieme alla figura del migrante, stanno mutando anche le categorie attraverso cui identificare la schiera dei fattori che spingono a spostarsi o che attraggono un soggetto verso altri territori.

Si è abbastanza concordi, oggigiorno, sulle cause che incidono nel creare ampi flussi di migrazioni forzate (es. guerre, catastrofi, conflitti territoriali, persecuzioni, epidemie, cambiamenti climatici, etc.); al contrario, sembra difficile comprendere quale sia la linea di demarcazione che distingue questa prima fattispecie dalle più imponenti e cangianti migrazioni economiche: quest'ultime, avvengono quasi sempre su base volontaria e si fondano, appunto, sulla consapevolezza dell'individuo nel possedere sufficienti competenze, risorse o, più semplicemente, pregressi collegamenti sociali e personali. Tuttavia, sarebbe restrittivo non considerare nell'insieme dei migranti economici anche le persone che si sentono insicure per motivi differenti e vogliono evitare che una situazione di conflitto pregiudichi le loro aspettative di futuro.

Quindi, nonostante sussista un consenso generale sul fatto che le intenzioni su cui si fonda l'atto di migrare si generino probabilmente in luoghi di conflitto, non è possibile tralasciare la portata e l'impatto generati da ulteriori fattori (Ozaltin et al. 2019). La conoscenza di questi mutamenti, che portano inevitabilmente a riprogrammare le chiavi di lettura



con cui si è soliti suddividere i migranti e i loro rispettivi flussi, è certamente funzionale nel momento in cui gli Stati, direttamente coinvolti quali luoghi di approdo e di prima accoglienza di questi soggetti in un dato momento storico, sono chiamati a prefissare appositi strumenti e *policies* di gestione dei flussi migratori.

Le medesime considerazioni, del resto, valgono anche per quei Paesi i quali, in virtù di altrettanti infiniti fattori, diventano *host communities*, anche se non posti geograficamente in luoghi di frontiera, a causa della loro presunta o reale capacità di attrarre o in virtù di ricongiungimenti, legami volontari e meccanismi di ricollocamento.

Nell'ordinamento italiano, così come in alcuni Stati membri dell'Unione europea, l'analisi e l'implementazione delle politiche migratorie sono progettate sulla scorta di procedimenti e atti giuridici che basano la propria evoluzione – tra le altre variabili – sull'analisi dei dati relativi agli individui che hanno già concluso il processo migratorio in anni precedenti, seppur confrontati con i corrispettivi contesti nazionali di riferimento (es. mercato del lavoro, rapporti internazionali, accordi di riammissione). Eppure, l'intersezione di questi dati può condurre ad un involontario pregiudizio nella previsione dei flussi, specie se nel calcolo delle cd. "quote" non si tiene conto delle mutate intenzioni del migrante, della significativa correlazione che sussiste tra queste ultime e i movimenti migratori (Tjaden et al. 2019) nel già problematico rapporto tra programmazione e gestione in questo particolare ambito (van Dalen e Henkens 2008).

In questo caso, è proprio dei territori considerati come frontiera, ogniqualvolta la pressione migratoria si innesta in un contesto di instabilità o mutazione delle maggioranze di governo, l'adozione di strumenti di con-



trollo dei flussi migratori ispirati ad un sentimento di presunta insicurezza, che può generare a sua volta l'approvazione di misure orientate al contingentamento degli ingressi o al respingimento, piuttosto che all'accesso regolare e all'inserimento ponderato. Al di là delle questioni più squisitamente demografiche e statistiche, l'attenzione non può che soffermarsi sul ritorno del concetto di limite in tempi di crisi, inteso con diverse e possibili nuove accezioni e correlato al controllo sovraordinato dei flussi, in senso assolutamente antitetico a quella «deterritorializzazione dei confini» che ammette «una sovranità condivisa tra attori diversi, sia pubblici che privati» (Balibar 2004). In queste fasi, come quella che stiamo attraversando, il limite non è rappresentato solo dalla frontiera, vale a dire da quello «spazio senza diritti» fatto di muri e di infauste recinzioni (Fernández Escamilla 2017) bensì può essere simboleggiato anche attraverso altri strumenti che rendono difficile l'accesso dello straniero nella comunità, anche nei casi in cui l'integrazione porterebbe ad innumerevoli vantaggi, sia sul piano dell'identificazione delle istanze, che sull'effettiva capacità di controllo e previsione da parte dello Stato.

2. Il territorio come limite: confini, sicurezza e stranieri

Il primo confine, almeno nell'immaginario comune, è sempre stata la frontiera terrestre, marittima o aerea di uno Stato. Si tratta di un concetto che, se raffrontato allo *status* di cittadino dell'Unione europea, sembra aver perso il suo senso originario. Per decenni, le politiche migratorie interne degli Stati membri sono state implementate all'insegna di quell'idea originaria di mobilità senza limiti che trova realizzazione, *in primis*, nel



codice delle frontiere Schengen, oltre che nei Trattati istitutivi e nella Carta di Nizza.

Certamente, un determinato approccio acquista ancora più rilevanza se si assume che questa libertà di muoversi all'interno dello spazio europeo non è riconosciuta solo alle persone, bensì anche alle merci, ai capitali e ai servizi. Quattro libertà che conviene non scindere, anche dal loro significato simbolico, perché costitutive di un mercato unico europeo: per la loro specifica connotazione, infatti, alcune fra queste possono ascrivere ai diritti fondamentali della persona *strictu sensu*. Ne è un chiaro indizio – come si afferma in dottrina – il rilievo acquisito dalla libera circolazione e dalla libertà di stabilimento riferite al lavoratore o la libertà di soggiorno riconosciuta per i cittadini all'interno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, specie se integrate con la pretesa alla non discriminazione (Navarretta 2016). Qualcosa a cui, evidentemente, i cittadini mobili dei diversi Stati membri hanno sentito la necessità di ricorrere ogni qualvolta hanno supposto di fondare il proprio soggiorno all'interno di un Paese diverso da quello di provenienza.

Anche per questi motivi, in quella parabola di pronunce disegnata dai giudici di Lussemburgo, che va dal caso Rottmann (causa C-135/08) alla più recente decisione nel caso CAE (C-802/18), si è assistito, con fasi alterne, ad una definizione bilanciata di confine e territorio, attraverso un concetto di straniero di origine europea sempre più accomunato a quella di cittadino nazionale.

Nondimeno, sono proprio le situazioni di crisi – siano esse cicliche, sociali, economiche, politiche o inedite, come quella pandemica che stiamo vivendo – a riportare alla luce lo strumento primordiale del confine, quale possibile mezzo di protezione dello Stato e ammissione selettiva dello



straniero sul territorio. Pur nella sua eccezionalità, la prevenzione dei contagi da COVID-19 impone inevitabilmente un ragionamento più ampio su quale sia la reale portata della libertà di circolazione e stabilimento o fino a dove siano disposti gli Stati membri a difenderla. Senza dubbio, si tratta di un evento eccezionale e inatteso.

Tuttavia, è impossibile non osservare come la solida zona di libera circolazione sia stata tra le prime a essere contingentata: attraverso un accordo congiunto, gli Stati Membri hanno ritenuto necessaria e urgente la chiusura dei confini esterni dell'Unione Europea, al fine di frenare e non aggravare la diffusione dei contagi; si è passati, quindi, da una iniziale difesa dei confini interni e del suo meccanismo di controllo all'autorizzazione certificata per i cosiddetti "viaggi essenziali" nel territorio intra-statale, unitamente al divieto di ingresso per gli stranieri provenienti da Paesi terzi.

Non vi è dubbio che l'eccezionalità del momento abbia dato luogo a misure altrettanto inedite, sulla scorta di una comune assimilazione della situazione pandemica da COVID-19 ai casi relativi alla sicurezza e all'ordine pubblico degli Stati membri, previsti dal Codice delle frontiere di Schengen. È altrettanto vero che i cittadini europei sono da tempo abituati ad un sistematico apparato di controlli nell'esercizio della loro libera circolazione.

Ciò detto, è opportuno tenere presente che esiste una sostanziale differenza tra controllo e restrizione, seppur ammessa nella sua temporaneità: quest'ultima, infatti, deve essere necessariamente incardinata all'interno della normativa europea di riferimento, al fine di assicurare quel delicato bilanciamento degli interessi, compresi quelli dei cittadini europei nelle loro diverse formazioni sociali.



In tal senso, l'art. 29 della direttiva 2004/38/CE sancisce che la restrizione al passaggio dei confini tra Stati membri può essere adottata in specifici casi, quali malattie dal «potenziale epidemico» ma, al contempo, indica allo Stato membro la strada verso un corretto uso del principio di proporzionalità rispetto a tali misure, che devono essere sempre commisurate al rischio, con possibilità per il soggetto di presentare eventuali reclami, anche se non immediatamente sospensivi del diniego all'ingresso.

Se osserviamo lo straniero europeo nel suo complesso, sia esso cittadino-lavoratore, studente, imprenditore, consumatore o semplice familiare, ci si accorge come questo bilanciamento non solo comporti una valutazione individuale delle situazioni giuridiche – come ribadito in più di una occasione anche dalla CGUE – bensì richieda l'estensione del perimetro di analisi anche a situazioni giuridiche che, pur nel margine dell'emergenza del momento, continuano a verificarsi. Non bisogna dimenticare, a tal proposito, che la frontiera è anche il luogo dove i richiedenti asilo e (potenziali) rifugiati devono essere in grado di intraprendere una procedura di richiesta protezione internazionale, ai sensi dell'art. 3 della direttiva 2013/32/UE e del regolamento Dublino III.

Certamente, la risposta degli Stati membri in questa particolare fase è apparsa come asincrona rispetto ai tempi e asimmetrica rispetto ai risultati attesi: da un lato, ragionevolmente, alcuni Paesi hanno optato per il divieto interno ed esterno di spostamenti non necessari; in altri ordinamenti, invece, si è ricorsi a misure di chiusura preventiva, a prescindere dalla natura degli spostamenti o dalle ragioni del viaggio. In questo modo, il limite territoriale è tornato a rappresentare, in modo poco coordinato, uno strumento di difesa. Tuttavia, come è già stato osservato, quello a cui stiamo assistendo non è una mera rivalutazione dell'antica



funzione «escludente» dei confini, quanto piuttosto un'estrema diffusione degli stessi (Campesi 2020).

Sulla scorta di queste considerazioni, quindi, ci si pone un primo quesito circa l'odierno rapporto che intercorre tra territorio, sicurezza e confini in tempi di crisi. Già durante la cosiddetta "crisi dei rifugiati" degli anni 2015/16, alcuni Stati europei avevano reintrodotta controlli alle frontiere, proprio mentre una speculare parte dell'Unione europea lottava per far fronte al drammatico aumento dei flussi di migranti sul versante esterno. Oltre a ciò, i controlli alle frontiere sono stati mantenuti in altri Paesi in modo discutibilmente proporzionale, sempre per supposti motivi di migrazione e di sicurezza.

È proprio l'affermazione dei principi di legalità e proporzionalità che dovrebbero guidare l'adozione di tali misure, fatte salve le esigenze di difesa del territorio da qualsivoglia elemento che ne mini la sicurezza, soprattutto se la portata di queste scelte comporta un impatto diretto sui diritti della persona. Rispetto alla situazione attuale, infatti, gli effetti non riguardano solo la libera circolazione delle persone, bensì un insieme di diritti correlati tra loro, così come previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE: si pensi alla non discriminazione, la tutela della vita familiare, l'accesso all'assistenza sanitaria preventiva e il diritto di beneficiare di cure mediche, la tutela della privacy e la protezione internazionale dei migranti (Carrera e Chun Luk 2020).



3. Il lavoro dei migranti tra mutamenti e limiti

Un altro ambito certamente complesso ma oggetto di numerosi studi è quello relativo al rapporto che sussiste tra migranti e mercato del lavoro. Un settore nel quale, sotto il profilo normativo, si verifica l'intersezione tra diversi profili: da quello pubblicistico a quello più specificatamente giuslavorista, a seconda di quali siano gli aspetti e i soggetti analizzati. Anche in questo caso, le crisi degli ultimi anni hanno contribuito a trasformare la narrativa e il contesto, in un mercato del lavoro in continuo cambiamento.

Anzitutto, questi mutamenti sono stati facilitati dal profilo odierno del lavoratore straniero che, in casi sempre più frequenti, è dotato di qualifiche e specialità che potrebbero essere ben inserite all'interno di quella dialettica tra domanda e offerta di lavoro che, malgrado tutto, rimane ancorata a vecchi schemi e convinzioni sociali. Non a caso, l'ultimo studio condotto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ci riconsegna un'immagine che calca le linee già tracciate nell'ultimo decennio in Italia: rispetto al grado di preparazione pregressa, 63 laureati su 100 di origine straniera trovano i loro sbocchi occupazionali in settori per cui è richiesta un'istruzione di livello inferiore; questo dato, certamente, assume maggiore rilievo se rapportato a quello dei soggetti autoctoni: circa 18 laureati italiani su 100 svolgono un lavoro con un titolo di studio di diverso grado (MLPS 2019). Per altri versi, se si guarda al lavoro come leva per emergere da una situazione di subalternità, è opportuno sin da ora osservare – come già fatto in dottrina – che in molti casi l'occupazione non allontana dagli stranieri lo spettro della povertà: in un quarto dei casi di stranieri in condizioni di povertà assoluta, almeno una persona all'interno del nucleo familiare ha un'occupazione regolare (Ambrosini 2019).



Vista attraverso il prisma del mercato nazionale, la situazione lavorativa dello straniero, in sostanza, si manifesta come una vera e propria segregazione occupazionale: gli stranieri restano, difatti, esclusi dalle professioni più qualificate (Chiaromonte 2019). Questa divergenza tra le reali aspettative di accesso e la posizione occupata, che nei momenti di crisi si accentua e può assumere rilevanze sociali di un certo peso, non è da addebitare solamente alla capacità di attrazione e integrazione del mercato. Al contrario, ci si può spingere nell'ipotizzare che questo sia uno dei risultati più evidenti di un approccio alle migrazioni per motivi di lavoro incentrato sulla oramai tenue e confusa classificazione tra migrazioni umanitarie e flussi di natura economica, così come si evince anche dalla normativa europea di riferimento.

In realtà, questo binomio è sempre più sovrascritto da un'altra questione più rilevante, che riguarda il rapporto tra contratto di lavoro e *status* del lavoratore, che a sua volta è collegato ad un permesso per accedere al territorio e che impone di distinguere tra "regolari" e "irregolari", categorie già labili (influenzate anche dal carattere sanzionatorio delle normative di riferimento) cui si aggiunge quella di richiedente protezione internazionale (Calafà 2019). Anche quest'ultimo, infatti, può svolgere un'attività lavorativa o accedere ad una qualsiasi forma di formazione professionale dopo sessanta giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, ai sensi delle direttive europee di riferimento, dell'art. 22 del d.lgs. n. 142/2015 e dell'art. 22-bis del d.l. n. 13/2017.

Questa parziale apertura all'integrazione lavorativa del richiedente protezione internazionale si innesta, non direttamente ma in qualche modo, con il meccanismo delle quote di accesso stabilite annualmente dal "decreto flussi" da cui, evidentemente, i richiedenti asilo sono sottratti: va



specificato che il permesso di soggiorno in questi specifici casi non può essere convertito in un titolo per motivi di lavoro. Un elemento che pone ancora di più sotto gli occhi del giurista un altro limite, vale a dire il rapporto che sussiste tra le politiche dell'accoglienza, le normative che accomunano l'immigrazione alla sicurezza e l'inserimento lavorativo di taluni migranti: secondo la normativa vigente, novellata dalla legge n. 132/2018, i richiedenti asilo non hanno, *de facto*, accesso al sistema ordinario di accoglienza che, almeno nei suoi intenti, si proponeva di accompagnare il migrante verso una autonomia personale e lavorativa.

Proprio il perseguimento di questa autonomia di *status* e della relativa emancipazione economica sembra venir meno, poiché l'accesso al lavoro regolare per questi soggetti è concretamente affidato allo svolgimento di un tirocinio (a cui non sempre corrisponde un compenso) e che solo in parte contribuisce a favorire per il richiedente asilo l'uscita da quella situazione subalterna precedentemente accennata.

Il difficile approdo ad una situazione lavorativa solida, tra l'altro, ci rivela in pieno altri due limiti sostanziali: da un lato, questo atteggiamento lascia spazio a quelle sacche di reclutamento illegale che proprio in quel vincolo tra soggetto e *status* subalterno trova la sua principale linfa (Loprieno, Elia, Di Maio 2020); dall'altro lato, la logica del tirocinio – certamente valida per alcune realtà dove già sussiste un mercato del lavoro integrato – non tralascia quell'approccio per cui si vuole che al migrante si offra un'opportunità, piuttosto che un diritto, da cui sdebitarsi per l'accoglienza nelle nostre comunità, dimenticando che, in realtà, quella stessa accoglienza è per l'Italia oggetto di un dovere che discende, oltre che dal diritto internazionale, dai principi su cui si fonda il nostro ordinamento costituzionale (Calvellini 2019). Limiti, anche questi, che nei momenti di



crisi rischiano di diventare prassi, offuscando la linea di demarcazione che intercorre tra la programmazione e il contenimento dei flussi, la sicurezza del territorio e la protezione degli individui, il servizio sociale e la tutela dei diritti umani.

4. La cittadinanza come limite: le restrizioni per motivi di sicurezza

La cittadinanza, sebbene si presti a mutevoli coniugazioni, rimane ancora l'elemento più intimo del potere statale. In quest'ultimo, come è ovvio, trovano fondamento tutte le azioni che mirano a rendere effettiva l'eliminazione di qualsiasi ostacolo alla realizzazione egalitaria dell'individuo, alla libera espressione del pensiero, alla naturale tendenza ad associarsi e/o a realizzarsi in determinate formazioni sociali. Non a caso, le libertà appena elencate si riconoscono a tutti i componenti della popolazione, sempre che siano esercitate nel pieno rispetto della collettività, fatta salva la possibilità per lo Stato di ristabilire e riequilibrare l'ordine sociale, tutelando – se necessario – anche l'incolumità altrui. Tale funzione, in realtà, deriva proprio da quella «grande spaccatura tra uno spazio di cittadinanza e un certo senso di *common humanity*» (Walker 2009), creata dal divario che è sempre esistito tra l'uomo e il cittadino.

Questa distanza, che sembra assottigliarsi in determinati momenti della vita pubblica o per quanto riguarda taluni diritti che consideriamo irrinunciabili, sembra assumere dimensioni incommensurabili quando si ritiene che l'azione di un soggetto possa mettere in pericolo la sicurezza pubblica. Quest'ultima, tra l'altro, diventa prioritaria dinanzi a qualsiasi ulteriore necessità o istanza, tanto da richiedere speciali misure, spesso



urgenti o emergenziali. In queste peculiari occasioni, riaffiorano concetti come territorio, confine e popolo, che proprio per il tramite della sicurezza, allontanano il cittadino dallo straniero, a partire proprio dal contesto più prossimo, vale a dire quello relativo alla comunità locale. La stessa cittadinanza, originariamente concepita come simbolo dell'appartenenza ad una data comunità, può essere anch'essa rivista in ottica securitaria, tanto da poter essere persino revocata per gravi casi quali appunto la sicurezza dello Stato o l'appartenenza – anche presunta – ad una organizzazione terroristica. In entrambi i casi, ciò che si realizza equivale ad una espulsione, ovvero una restrizione di quell'inclusione all'interno di un gruppo sociale organizzato originariamente riconosciuta al soggetto.

Le forme di *citizenship stripping* non sono certamente nuove nel panorama giuridico ma certamente si tratta di istituti che mettono a dura prova quel bilanciamento che proprio il potere statale deve operare ogni volta che sono interessati dalla sua azione i diritti dell'individuo e del cittadino. Ancor più delicato diventa questo compito se il soggetto è uno straniero, ovvero un individuo che ha avuto accesso alla cittadinanza per qualsiasi motivo diverso dalla nascita e/o dalla discendenza. In tali casi, la priorità che inizialmente assume la sicurezza non deve certamente sacrificare lo statuto personale e le libertà fondamentali. Come è noto, la sicurezza nazionale e civica, la lotta al terrorismo e la prevenzione di determinati crimini sono stati gli elementi che hanno ispirato più di un provvedimento legislativo in Europa. Si pensi a due casi recenti: da un lato, quello spagnolo con la *Ley Orgánica n. 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana*, anche nella parte in cui modifica la *Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros y su integración social*; dall'altro, il noto esempio italiano



dopo l'approvazione del d.l. n. 113/2018, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza, poi convertito in legge n.132/2018.

Nel primo esempio, ci troviamo dinanzi ad una rielaborazione concettuale della sicurezza urbana, vista come elemento assolutamente predominante, tanto da estendere i poteri degli agenti di pubblica sicurezza, sia per ciò che concerne il contenimento di determinati episodi che possono minare il pubblico decoro o l'incolumità urbana, così come nella difesa della sicurezza e del territorio da ingressi illegali e massivi: la c.d. *Ley Moradaza* infatti, interviene in maniera alquanto discutibile anche su diritti che – come si diceva – considereremmo irrinunciabili, nonché appartenenti alla sfera della partecipazione politica quali la libertà di riunione, di associazione, il diritto allo sciopero e la libertà di manifestazione del pensiero (Massó Garrote 2016); nello stesso tempo, sembrerebbe conferire copertura legale alle misure controverse di respingimento, conosciute come *devoluciones en caliente*, praticate alla frontiera esterna (anche europea) di Ceuta e Melilla. Parimenti, il decreto-legge n. 144/2005, convertito in legge n. 155/2005, ha conferito la potestà al Ministro dell'interno in Italia di poter respingere gli stranieri che sono sospettati di agevolare o hanno partecipato in organizzazioni o attività terroristiche.

Nel secondo caso, invece, vale la pena soffermarsi su quanto introdotto dall'art. 14 del decreto-legge n. 113/2018, che è intervenuto integrando la legge n. 91/1992, conferendo allo stesso Ministro dell'interno il potere di revoca della cittadinanza: questa misura appare quantomai peculiare, specie se raffrontata con gli altri possibili istituti già in vigore, poiché la decisione di privare il soggetto dello *status civitatis* può essere assunta in maniera discrezionale dal potere esecutivo quando sussiste una condanna per reati di terrorismo. La tipicità del provvedimento è marcata anche dal



fatto che da tale decisione vengono esclusi coloro che hanno acquistato la cittadinanza per discendenza: la revoca può riguardare i soggetti che hanno avuto accesso allo *status* per naturalizzazione, per matrimonio o in quei specifici casi previsti dalla legge (il c.d. *ius soli temperato*) che conferisce il titolo a tutti coloro che sono nati sul territorio dello Stato e vi hanno soggiornato ininterrottamente fino all'età di 18 anni.

Anche in questo caso, ci troviamo dinanzi ad un paradigma mutato: la cittadinanza non si lega previamente all'appartenenza per determinarne i contenuti, bensì incontra un limite – la sicurezza, appunto – che consente addirittura di revocarne gli effetti. Di quel delicato bilanciamento a cui si è già fatto riferimento non ne rimane che una timida traccia: in linea di principio, lo *status civitatis* può essere riconosciuto a tutti coloro che ne rispettano i pre-requisiti stabiliti dalla legge ma – secondo quanto stabilito dalla legge n. 132/2018 – a essere passibili di revoca sono solo alcuni soggetti che – non potendosi aggrappare al più ampio mantello della discendenza – saranno necessariamente soggetti stranieri, ovvero nazionali di un altro Stato. Eppure, la nazionalità è cosa ben distinta dalla cittadinanza e dall'appartenenza: essa non sempre è foriera di un ulteriore *status* definito e stabile, essendo sempre più difficile il riconoscimento mutuo del titolo di cittadino. Da qui, è logico desumere che l'apolidia e l'incertezza giuridica non sono conseguenze così distanti per coloro che vengono colpiti da un simile provvedimento.

In sostanza, verrebbe da domandarsi quali sono i limiti entro cui si possono considerare proporzionate tali misure. La sicurezza – sia essa urbana, locale o nazionale – comporta in più casi l'intervento delle forze dell'ordine, della pubblica amministrazione e del potere pubblico. Ep-



pure, sarebbe altrettanto opportuno domandarsi se gli ordinamenti giuridici contemporanei – non solo quelli presi in esame – non dispongano già di mezzi idonei per la repressione di determinati comportamenti, che possono arrivare – vale la pena ricordarlo – sino alla limitazione duratura della stessa libertà personale. Il rischio più evidente è quello di creare ulteriori differenziazioni tra soggetti e la conseguente suddivisione in «due classi di cittadini» (Vedaschi e Graziani 2019).

Infine, tutte queste disposizioni, che nel territorio dell'UE trovano ampio margine di comparazione (Benton e Banulescu-Bogdan 2019), non tengono conto di un altro elemento – sinora volutamente taciuto – che riguarda proprio il processo ormai inarrestabile di europeizzazione della cittadinanza e della stessa condizione giuridica dello straniero: l'estensione dei diritti di partecipazione politica a livello locale, la visione transnazionale della comunità di accoglienza, la lunga schiera dei diritti derivati riconosciuti ai familiari di un cittadino dell'Unione, anche se proveniente da uno Stato extra-europeo e purché sia soggetto di una relazione stabile e riconosciuta, la disciplina del ricongiungimento familiare, la triade di direttive che definiscono la politica migratoria dell'UE. In tal senso, la CGUE (causa C-221/17) ha avuto modo di ribadire la proporzionalità, unitamente alla presenza di una dimensione “astratta” e una dimensione “concreta” del controllo di conformità della misura che determina la perdita della cittadinanza nazionale rispetto al diritto dell'UE (Palladino 2019).

Se si considera, a tal proposito, l'ordinamento sovranazionale come ampio spazio di tutela del cittadino – e dello straniero – sarebbe alquanto incauto non considerare che determinate misure – seppur dettate dalla sicurezza dello Stato – potrebbero risultare difficili da implementare e, in



ogni caso, meritori di particolare riguardo, specie se nel nucleo familiare dell'individuo che perde il titolo di cittadino sono presenti coniugi, figli o persone minori di età e soggetti vulnerabili. Del resto, come è stato già osservato in dottrina, lo *status civitatis*, inteso come partecipazione all'interno di una comunità, si caratterizza e si sostanzia attraverso la condivisione di principi e valori quotidianamente alimentati, che dimostrano lo stesso «carattere permanente del vincolo di cittadinanza» (Bertolino 2019).

5. Considerazioni conclusive

Parafrasando un pensiero ormai noto di Zygmunt Bauman, in una situazione di particolare benessere, si è soliti credere che gli elementi esterni costituiscano possibili minacce, poiché il confine protegge (o almeno così si spera o si crede) dall'inatteso e dall'imprevedibile. Eppure, questa presumibile convinzione si affievolisce e diventa rarefatta in tempi di crisi. Se qualcosa ci sta insegnando quest'ultimo decennio è la chiara ed evidente varietà di situazioni che possono alterare la nostra quotidianità: le generazioni più giovani hanno vissuto il pericolo degli attacchi terroristici, le crisi economiche e immobiliari e, da ultimo, la diffusione pandemica di un virus potenzialmente letale. Ciò nonostante, le medesime comunità hanno imparato a fare i conti con gli aspetti più sostanziali dell'immigrazione, con la libertà di spostarsi con semplici controlli, di acquistare senza limiti di spazio economico, di studiare e apprendere in diversi luoghi e di stringere legami in territori che, soltanto a pochi, oggi appaiono come irraggiungibili.



Ci troviamo, senza dubbio, dinanzi ad una biunivoca concezione dei limiti: per un verso, la possibilità (riconosciuta e tutelata) di non possedere restringimenti nell'esercizio di libertà che, anche a dispetto del sentire comune, sono ormai divenute fondamentali; dall'altro verso, la percezione di un continuo senso di precarietà e insicurezza dettato dall'evolversi degli eventi, dai mutamenti repentini del contesto in cui si opera, si cresce e si vive.

Se ciò si ammette per il soggetto autoctono, vale ancora di più per lo straniero, che oggigiorno è una condizione che si è soliti riconoscere con maggiore propensione negli individui di origine extra-europea, ovvero in coloro che – sempre nel comune sentire – non godono automaticamente delle nostre medesime libertà. Ecco, quindi, che da essi si ritiene provengano i pericoli, le criticità, la poca coesione, l'incertezza sociale. Nel frattempo, lo straniero sta mutando rispetto alla rappresentazione che si vuol dare dell'immigrazione, ma insieme a lui mutano anche i confini – come si è detto – che non rispondono più solamente a criteri meramente territoriali, bensì si elevano anche in altri ambiti più prossimi, che incidono direttamente sul processo di integrazione e che, in forza di quel bisogno recondito di sicurezza, ne impediscono il naturale sviluppo.

È proprio lo sviluppo il fattore più urgente. Lo straniero di qualsiasi provenienza è anch'egli lavoratore, imprenditore, consumatore, studente, genitore, in maniera diretta o potenziale. Ma è anche un soggetto che, dal canto suo, non è sempre capace di saper fare i conti con la presenza di nuovi e vecchi confini: ci sono tempi in cui i migranti sono percepiti come elemento che "altera" la disponibilità delle occupazioni in relazione alla popolazione nazionale; altri periodi, come quello di questi ultimi mesi, in



cui gli stessi Stati (Portogallo, Spagna) ritengono assolutamente necessario prolungare la durata dei permessi di soggiorno, mettere “al sicuro” la presenza dei migranti, adottare misure temporanee e proporzionali per la tutela del diritto alla salute degli stessi e scongiurare, al contempo, le possibili occasioni di contagio. Una scelta, come si diceva, temporanea e solo per alcuni soggetti. Apprezzabile ma che non cancella la presenza di ulteriori limiti.

Le crisi comportano sempre effetti inattesi, così come imperdibili opportunità. Certamente, mettono a dura prova la tenuta degli Stati, persino nelle diverse ramificazioni, ma anche la portata dei diritti (intesi nel loro insieme) per i quali si richiede un’azione non solo proporzionale o adeguata, bensì rispettosa di quella temporaneità e valutazione degli obiettivi che contribuiscono a rinforzare il senso di certezza e di coesione. I confini, per ciò che attiene alla fase corrente, possono dare un iniziale senso di protezione ma, se prolungati e diffusi, ci rendono tutt’altro che immuni.



Bibliografia

Ambrosini, M. (2019), *Ecco i veri nodi dell'immigrazione in Italia*, in *La voce.info*, 27 agosto.

Balibar, E. (2004), *Noi, Cittadini d'Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo*, Roma: manifestolibri.

Benton, M., N. Banulescu-Bogdan (2019), *Foreign Fighters: will revoking citizenship mitigate the threat*, in *MigrationPolicy.org*, 3 aprile.

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

Calafà, L. (2019), *Il mercato del lavoro dei cittadini extra-ue in trasformazione*, in *Questione giustizia*, 4.

Calvellini, G. "I richiedenti asilo nel diritto del lavoro italiano", *Lavoro e diritto*, n. 4/2019.

Campesi, G. (2020), *L'ennesimo ritorno dei confini statali?*, *Rivista "il Mulino"*, 31 marzo.

Carrera, S. e N. Chun Luk (2020), *Love Thy Neighbour? Coronavirus Politics and Their Impact on EU Freedoms and Rule of Law in the Schengen Area*, in *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, n. 4.

Chiaromonte, W. (2019), *L'(in)Evitabile nesso fra regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro sommerso: spunti ricostruttivi*, in G. Canavesi (cur.), *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, Macerata: EUM.

Fernández Escamilla, M. (2017), *Fronteras sin Derechos. Las "devoluciones en caliente"*, in A. López Sala y D. Godenau (dirs.), *Estados de contención, estados de detención: el control de la inmigración irregular en España*, Barcellona: Anthropos.



Saggi

Loprieno, D., A. Elia, and C. Di Maio (2020), *Integration into the Labour Market and Skills Training of Migrants in Italy*, Edimburgh: University of Edimburgh.

Massó Garrote, M.F. (2016), *El derecho de reunión y manifestación en el nuevo marco regulatorio de la Ley de protección de seguridad ciudadana L.O. 4/2015 De 30 De Marzo*, in *Estudios de Deusto*, 64 (2).

MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019), *IX Rapporto annuale - Gli Stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma: ANPAL.

Navarretta, E. (2016), *Libertà fondamentali dell'U.E. e rapporti fra privati: il bilanciamento di interessi e i rimedi civilistici*, in F. Mezzanotte (cur.), *Le «Libertà fondamentali» dell'Unione europea e Il diritto privato*, Roma: Roma TrE-Press.

Ozaltin, D., F. Shakir, and N. Loizides (2019), *Why do people flee? Revisiting forced migration in post-Saddam Baghdad*, in *Journal of international migration and integration*, 2nd April.

Palladino, R. (2019), *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 20.

Tjaden, J., D. Auer, and F. Laczko (2019), *Linking migration intentions with flows: evidence and potential use*, in *International Migration*, 57.

Van Dalen, H., K. Henkens (2008), *Emigration intentions: mere words or true plans? Explaining international migration intentions and behaviour*, in *CentER Discussion Paper – Tilburg University*, 60.

Vedaschi, A., C. Graziani (2019), *Citizenship revocation in Italy as a Counter-Terrorism measure*, in *Verfassungsblog.de*, 29 gennaio.

Walker, R. B. J. (1999), *Citizenship after the modern subject*, in K. Hutchings and R. Dannreuther (Eds.), *Cosmopolitan Citizenship*. London: Macmillan Press.



Abstract

Security and Migrants: New and Old Borders to Integration in Times of Crisis

Relationship between the migration flows management and State security is very important in times of crisis, both systemic and unexpected. Trying to reduce the critical effects, the State adopts measures which, in specific cases, can represent a limit to migrants' integration. This study focuses on the new and old borders currently affecting the integration of the immigrants, addressing the international situation experienced during the last ten years.

Keywords: borders; employment; citizenship; immigration; security.





London knife attacks: a failure of deradicalisation and rehabilitation programs? *

di Maria Luisa Maniscalco **

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The UK counter-terrorism legal system. – 3. The UK strategy for countering terrorism. – 4. Conclusion.

1. Introduction

Two years after the 2017 massacre, which saw eight people die at the hands of Islamic extremists, London Bridge was again the scene of a terrorist attack. Two people were killed and eight injured. The November 29, 2019 knifing attack was performed by Usman Khan, born in the United Kingdom to immigrant parents from the Pakistan controlled Kashmir province. Khan who wore a fake kamikaze belt was first blocked by bystanders and then killed by the police.

* Essay issued on the basis of the project funded by the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme - Grant agreement No 740934.

** Direttrice di ricerca presso il Jean Monnet – Centro di Eccellenza «Altiero Spinelli». Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*).



In 2012 Khan – a follower of the Islamist extremist Anjem Choudary, who co-founded the now banned Al-Muhajiroun group – was sentenced to eight years in prison for plotting to blow up the London Stock Exchange, the Houses of Parliament, the US embassy, the home of then London Mayor Boris Johnson and the London Eye. In April 2013, a Court of Appeal gave him a sentence of 16 years. He was granted an early release in December 2018 on the agreement that he would wear an electronic monitoring tag.

The London Bridge terror attack unfolded during a conference organised by the Institute of Criminology of the University of Cambridge program called “Learning Together”. According to the University of Cambridge, the aim of this program is to break down prejudices and create new possibilities for all of those who took part. This program is consistent with a consideration of civil society as a key player in a whole-of-society approach to preventing and countering violent extremism and radicalisation that lead to terrorism (Khosrokhavar 2014). Furthermore the civil society participation is a fundamental part of building community resilience and contributing to the success of the United Kingdom’s strategy in rehabilitating and disengaging former terrorists and offenders.

The fifth anniversary of “Learning Together” had been hosted at Fishmonger’s Hall, near London Bridge, to celebrate how reintegration programs work. Khan had been present as a model of the recovery program. He had even written a poem and a note of thanks to the organisers. Paradoxically, the two people killed worked for the program “Learning Together”: Jack Merrit as a course co-ordinator and Saskia Jones a volunteer.



They both dreamed of working to deradicalise and rehabilitate jihadists¹. So an event that should have celebrated the success of the initiative to deradicalise the jihadists marked its failure in a dramatic and exemplary way.

A further confirmation of the failure of the deradicalisation measures in the United Kingdom, is that one of five of Khan's accomplices in the 2010 plot, Mohibur Rahman, released early after he similarly applied to a deradicalisation program, was jailed again in August 2017 for plotting a mass casualty attack on a police or military target.

A new terrorist assault in London came more than three months after the London Bridge attack. The latter took place on February 2, 2020 around 2 pm in Streatham in the south of London where Sudesh Mamoor Faraz Amman stabbed two pedestrians. Amman who had been released from prison less than a fortnight ago and was under active surveillance when the bloodshed happened was shot dead by British police.

London and Great Britain have already been the scene of numerous jihadist attacks over time. London remains one of the places, in recent history, most involved and most relevant in the evolution of these new forms of European jihadist terrorism. Despite its long history and experience in the fight against terrorism and in the prevention of radicalisation, the UK has again tested its fragility and permeability in the face of potential sudden attacks.

¹ The use of the term "jihadist" may generate controversy because the word *jihad* has various religious significances in Islam. Indeed, simplistically reducing the concept to the use of violence is incorrect and maybe offensive to many Muslims. At the same time, the term is widely used in the Arab and Muslim world by both supporters and critics to indicate groups that use religiously legitimated violence to achieve their political goals. In this essay the term is used to indicate the ideology inspiring the Islamic State, al Qaeda and other like-minded groups.



These attacks show the attempts to rehabilitate prisoners are failing and the need of new ideas on deradicalisation.

What happened on November 19, 2019 and on February 2, 2020 made UK citizens fear a renewed major wave of jihadist terrorism. A heated debate has opened: the push for tougher laws and the government's possible response to recent terror attacks (for example the introduction of emergency legislation making retrospective provision in relation to those sentenced before the law was changed) are a cause of increasing concern for civil liberties.

2. The UK counter-terrorism legal system

The UK has had a long history of counter-terrorism policy and legislation (Maniscalco 2019), at first relating to the separatist conflict in Northern Ireland in the last century. The recent terrorist conflict in Northern Ireland – which began in the late 1960s and is usually deemed to have ended with the Good Friday Agreement of 1998 – lasted for three decades, during which a special legislation was developed.

The policy adopted to deal with this kind of terrorism was as far as possible based on a criminal justice – although somewhat modified – process in order to make it better respond to challenges posed by the nature of terrorist secret groups and their ability to intimidate the community, witnesses and jurors.

In the UK, long-standing laws and measures similar to an emergency regime, albeit adopted outside of a formally declared state of emergency, are operational. In this legislation terrorism is just one form of emergency



where special powers may be invoked in order to provide the government with “enhanced” emergency powers. Counter terrorism is a reserved matter², but many of the local implementation mechanisms, such as policing and justice in Scotland and Northern Ireland, and health, education and local government in Scotland, Wales and Northern Ireland are devolved. It should also be noted that Scotland and Northern Ireland are separate legal jurisdictions from England and Wales, and Scotland operates a different system of law.

Just before the terrorist attacks in New York and Washington on September 11th, the awareness of having to deal with a changed landscape of terrorism and particularly with the rise of Islamist terrorism led to the adoption of the Terrorism Act 2000 (TA) that, unlike the previous laws on the fight against terrorism, appears as permanent legislation and is applicable throughout the territory of the United Kingdom and not only a part of it³. The Terrorism Act 2000 completely reforms the law concerning the prevention of terrorism in the United Kingdom, albeit with some exceptions; furthermore, it applies to any terrorist activity in the United Kingdom and abroad.

Following a succession of disrupted or actual terror attacks in Britain and other locations across Europe, the UK government began drafting additional legislative action to meet the threat. Between 2001 and 2010, many additional pieces of “counter-terrorism” legislation were adopted

² In the United Kingdom reserved matters and excepted matters are the areas of public policy where the UK Parliament has retained the exclusive power (jurisdiction) to make laws (legislate) in the devolved nations (Scotland, Wales and Northern Ireland).

³ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>.



with tight control measures expanding the Terrorism Act 2000 definition of terrorism through the so-called “terrorism-related” activities.

After the 7/7 bombing in London, British authorities passed more security legislation while simultaneously coming to the realisation that securitisation was not enough. Indeed the attack marked a decisive change on the personal characteristics of the perpetrators, which anticipated one of the most significant innovations of the third generation of jihadism and its protagonists in Europe. This change occurred in the same period when Abu Musab Al-Zarqawi's bloody action in Iraq – both ideologically and practically through the beginning of the use of the web and social networks to advertise terrorist actions and executions – also had a strong impact on the evolution of jihadism and determined the basic conditions that then made the advent of Isis possible.

The Terrorism Act 2006 created new offences related to terrorism and amended existing ones⁴; some of its terms have proven to be highly controversial. The following are some of the new criminal offences: a) encouragement of terrorism (prohibits the publishing of “a statement that is likely to be understood ... as a direct or indirect encouragement or other inducement ... to the commission, preparation or instigation of acts of terrorism”)⁵; b) disseminating terrorist publications (prohibits the dissemination of a publication which is likely to be understood as either directly

⁴ http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/pdfs/ukpga_20060011_en.pdf.

⁵ Indirect encouragement statements include every statement which glorifies the commission or preparation (whether in the past, in the future or generally) of such acts or offences; and is a statement from which those members of the public could reasonably be expected to infer that what is being glorified is being glorified as conduct that should be emulated by them in existing circumstances.



or indirectly encouraging terrorism, or includes information which is likely to be understood as being useful in the commission or preparation of an act of terrorism); c) preparation of terrorist acts (prohibits anyone from engaging in any conduct in preparation for an intended act of terrorism); d) training for terrorism (prohibits anyone from training others in terrorist activities, or from receiving training); e) attendance at a place used for terrorist training (prohibits anyone from being at a place where training is going on whether in the United Kingdom or abroad, provided the person knew or reasonably believed that it was happening).

The government considered this Act a necessary response to an unprecedented terrorist threat; it met with opposition from those who believed it was an undue imposition on civil liberties.

On December 14, 2011, the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 (TPIM)⁶ came into force. The law provides the statutory framework for administrative restrictions on people suspected of posing a threat to national security and replaces the “control orders” with the “terrorism prevention and investigation measures” that have characteristics very similar to the previous measures. On the basis of these new measures, the Home Secretary may assign such a person to a particular residence, restrict with whom they may live, impose geographic and curfew restrictions, and limit association and communication with others.

The “terrorism prevention and investigation measures” can be applied to UK nationals and foreigners, are limited to two years and allow, among other things: a) assigned overnight residence; b) a ban on travel

⁶ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/contents/enacted>.



outside the country or outside a specified area within the UK; c) exclusion orders prohibiting a person from entering an area or specific types of places (such as internet cafes); d) restrictions on access to financial services and the use of mobile phones; e) restrictions on association with other people.

In November 2016, Parliament passed the Investigatory Powers Act 2016⁷ (nicknamed the Snoopers' Charter), the most significant update of British surveillance laws in 15 years. The Act comprehensively sets out and, in limited respects, expands the electronic surveillance powers of the UK Intelligence Community and law enforcement agencies, mandating broad powers for bulk interception, bulk acquisition and access to bulk personal datasets. It also aims to improve the safeguards on the exercise of those powers. The Act also creates a new criminal offence for unlawfully accessing internet data.

The Snoopers' Charter allows intelligence services to hack phones and computers and even use a suspect's camera or microphone in their smartphones to eavesdrop remotely on conversations. These warranted powers allow the security services and the law enforcement agencies to monitor the content of emails, texts, phone calls and real-time conversations. It also contains wide-ranging powers to require web and phone companies to retain records of everyone's web browsing histories and communications data records for phone calls and texts for two years for access by the intelligence and law enforcement services.

⁷ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/contents/enacted>.



On 12 February 2019, the Counter-Terrorism and Border Security Act 2019⁸ became law after passing UK parliament with less debate than many had hoped while Brexit dominated the political agenda. It received royal assent on 12 February 2019 and came into force on 12 April 2019. The law updates existing counter-terrorism legislation to reflect the digital age, including the way in which people view content online. It also reflects the speed at which terrorism plots develop.

The law also intends to address hostile activities that threaten the national security committed by individuals or that may be carried out for, or on behalf of, a state other than the UK, or otherwise in the interests of a state other than the UK.

In addition, the Counter-Terrorism and Border Security Act 2019: a) amends certain terrorism offences for the digital age; b) reflects contemporary patterns of radicalisation, ensuring laws reflect modern use of the internet; c) intends to help meet the operational needs of intelligence services and police forces, strengthening their powers to prevent and investigate terrorist offences; d) increases the maximum penalty for certain offences, ensuring the punishment better reflects the crime and better prevents reoffending; e) manages offenders following their release from custody; f) intends to prevent and investigate terrorist offences; and g) creates extensive new border security powers, which include accessing information on electronic devices.

The new law has been criticised in several respects, including how it limits freedom of expression and access to information online and creates

⁸ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/3/contents/enacted>.



extensive new border security powers, which include access to information on electronic devices.

Lastly the United Kingdom has over the years strengthened legislative tools to target and disrupt terrorist finance.

3. The UK strategy for countering terrorism

In addition to the powerful legal measures, the United Kingdom has developed a set of strategies and interventions to counter terrorism and radicalisation.

CONTEST is the name of the United Kingdom's counter-terrorism strategy. It was first developed by the Home Office in early 2003⁹. The aim of the strategy is "to reduce the risk to the UK and its interests overseas from terrorism, so that people can go about their lives freely and with confidence". This strategy is based on the conviction that terrorism policies need to address not only the immediate threat of attacks but the longer term factors that enable terrorist groups to grow and flourish.

Updates on the strategy were published in 2006, 2009, 2011, and 2018¹⁰. The last one focuses on all types of terrorism and reflects the findings of a fundamental review of all aspects of counter terrorism, updating and

⁹ The government introduced Prevent in 2003 but it wasn't made public for some years. In practice, it is delivered differently in the different devolved nations of the UK as many of the organisations involved, for example, the police and councils, are under the control of devolved governments. The Prevent strategy is not applied in Northern Ireland.

¹⁰ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf.



strengthening this approach within the tried-and-tested strategic framework of the four work strands: a) Prevent: safeguard people from becoming terrorists or supporting terrorism; b) Pursue: stop terrorist attacks happening in the UK and overseas; c) Protect: strengthen protection against a terrorist attack in the UK and overseas; d) Prepare: mitigate the impact of terrorist incidents if they occur. The primary outcome is to reduce: a) intent; b) capability; c) vulnerability; and d) impact.

The approach of 2018 strategy is similar to the previous one of 2011, but it implements new changes that increase and optimise capabilities in domestic investigations. It includes more prevention by disrupting terrorist threats earlier and faster by allowing authorities to intervene in the early stages (prosecution for terrorist offences, longer sentences and better supervision of individuals after prison). Information sharing is the key of the new strategy: Better communication channels on the local and national levels; integrated relationships with the private sector to ensure certain venues, detect faster alerts and detect suspicious purchases.

The current Prevent strategy addresses all forms of terrorism and radicalisation as the “process by which a person comes to support terrorism and forms of extremism leading to terrorism”.

Prevent has distinct objectives: a) Challenging the ideology that supports terrorism and those who promote it. Prevent recognises that people who are engaged in terrorist activities are often initially drawn into extremist narratives and beliefs, and these narratives (violent and non-violent) should be challenged to stop people moving from extremism into terrorism. So a fundamental part of Prevent lies in challenging ideologies that lead to extremism and violence and disrupting the ability of terrorists to



promote them. To avoid the dissemination of terrorist material, Prevent focuses on building strong counter-terrorist narratives and on online activity in order to ensure there are no safe places for terrorists online. b) Protecting and supporting vulnerable people. Radicalisation is usually a process, not an event. During that process it is possible to intervene to prevent vulnerable people from being drawn into terrorist-related activity.

A wide range of sectors work to prevent people becoming terrorists or supporting terrorism; priority areas include education, faith, health, criminal justice and charities. More specifically, the Prevent program foresees government cooperation with many civil society organisations located in over forty priority areas spread across the country. The public sector organisations are subject to a duty to prevent people from being drawn into terrorism. The duty requires local authorities, schools, colleges, higher education institutions, health institutions, prisons and probation, and the police to consider the need to protect people from being attracted to terrorism. The duty is designed to help ensure that vulnerable people at risk of radicalisation are as supported as they would be if subjected to other processes protecting people from exploitation by a series of other damages such as drugs, gangs, and physical and sexual exploitation. Prevent and its Channel program were placed on a statutory footing by the Counter-Terrorism and Security Act 2015.

The new element of the 2018 Prevent strategy is the inclusion of Desistance and Disengagement Programs (DDP) under its purview. DDP has been running in pilot through 2017, focusing on people subject to court-approved conditions, including all terrorism and terrorism-related offenders on probation licence, as well as those on TPIMs and those who have returned from conflict zones in Syria or Iraq (the so-called foreign



terrorist fighters) and are subject to Temporary Exclusion Orders (TEOs). The DDP reflects increasing collaboration across different elements of the counter-terrorism system, notably Prevent and Pursue. The offered support could include mentoring, psychological support, and theological and ideological advice.

Prevent has been the subject of criticism, and the decision to impose a statutory duty on public sector organisations has been particularly controversial. In August 2016, the Home Affairs Select Committee published a report, “Radicalisation: The counter-narrative and identifying the tipping point” following an inquiry into the government’s counter-extremism strategy¹¹. The Committee sought views on the effectiveness of Prevent and the key problems with it. The report concluded that failure to address concerns about Prevent among the communities most affected by it would mean that it would continue to be viewed with suspicion. The new version of Prevent also sparked the same reactions from various sections of British society. More recently (2019) the Commission for Countering Extremism¹² published a new report highlighting some of Prevent’s weaknesses (Fenwick 2019).

Another CONTEST work strand is Pursue; its purpose is to stop terrorist attacks happening in the country and against UK interests overseas.

¹¹ <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/135/135.pdf>.

¹² The Commission for Countering Extremism is a British government independent agency created under Prime Minister Theresa May in response to the 2017 Manchester Arena bombing. The Commission for Countering Extremism supports society to fight all forms of extremism. It advises the government on new policies to deal with extremism, including the need for any new powers: <https://www.gov.uk/government/organisations/commission-for-countering-extremism>



To disrupt terrorist activity in addition to the capabilities of counter-terrorism policing and the security and intelligence agencies, including covert human intelligence sources, surveillance assets and the lawful intercept of communications, Pursue uses a wide range of tools; for example, working to proscribe organisations, freeze and seize their financial assets, and break up networks and associations in prison. Conviction in court and imprisonment are considered the most effective way to stop and deter terrorists and deliver justice to their victims. Its objectives are to: a) detect and understand terrorist activity; b) investigate terrorist activity; and c) disrupt terrorist activity, including through prosecutions.

Another one is Protect; its purpose is to strengthen protection against a terrorist attack in the UK or against its interests overseas and so reduce its vulnerability. The work focuses on border security, transport systems, national infrastructure, and crowded places. Protective security is principally achieved by identifying risks, assessing vulnerabilities and encouraging infrastructure owners and operators to implement proportionate mitigation measures.

The last work strand is Prepare that aims to mitigate the impact of a terrorist incident when it cannot be stopped. The UK approach to preparing for civil emergencies (including terrorist attacks) is to build and maintain generic capabilities applicable for use in any eventuality. For a terrorist attack, additional specialist capabilities are envisaged. The Home Office works with intelligence agencies and emergency services to stop a terrorist attack and recover from its consequences. The emergency services have trained specialists to deal with terrorist incidents – including armed officers supported by specialist fire and ambulance teams. They also have skills and equipment to deal with an attack using a chemical,



biological, radiological or nuclear (CBRN) device. The objectives of Pre-prepare are to: a) deliver a coordinated multi-agency response to all types of terrorist attacks; b) ensure that the UK has a full range of capabilities to respond to current and future threats; c) minimise the impact of terrorist attacks on people, services and communities.

4. Conclusion

The UK policy for combating terrorism and countering violent radicalisation has become over the years a complex and articulated set of levels, regulations and measures that permeate and involve the whole society, its actors and stakeholders, in different roles and environs.

Despite such considerable commitment, the problems of integration of the Muslim population remain¹³, together with the threat from home-

¹³ The UK has the third-largest Muslim population in the European Union, after France and Germany, and, according to new figures, is home to more than 3 million Muslims for the first time ever, with more than half born outside the UK. The number has doubled in just over a decade as a result of soaring immigration and high birth rates. The United Kingdom has a tradition of receiving people from different ethnic or religious groups and taking a multicultural approach, allowing people to live in the UK whilst continuing to practice their own traditions rather than expecting them to adapt to the so-called “British way”. However, despite its long history of relationships and mutual influence with Muslim populations linked to its colonial past the segregation into ethnic enclaves, some integration problems of the Muslim population and the threat from home-grown terrorism have thrown the multicultural policies into crisis. In 2016, on behalf of the British government, Dame Louise Casey produced a report on integration in the UK, in which she concluded that Muslims were the hardest ethnic and religious community to integrate. See Casey (2016) and Maniscalco (2017).



grown terrorism and the proliferation of “low-tech” attacks¹⁴. Moreover approximately 850 British citizens have travelled to Iraq and Syria to join the Islamic State and other jihadist groups since the beginning of the conflict¹⁵. Therefore, possible negative consequences and challenges posed by returnee foreign terrorist fighters from the Middle East are.

The UK is not the only country in Europe with a failing judicial and monitoring apparatus regarding terrorists. The last London Bridge Terror Attack is the second in recent memory where the jihadist was wearing an electronic tag. The first one took place in Saint-Étienne-du-Rouvray near Rouen (France) in July 2016 when Jacques Hamel an elderly Catholic priest was brutally murdered by two jihadists. One of the attackers, identified as Adel Kermiche, had tried several times to travel to Syria using the passports of family members. He was put under official investigation in May 2015, but released on 18 March 2016 on certain conditions including being fitted with an electronic tag allowing authorities to monitor his movements, to live at his parents’ home and to only go out between 8.30am and 12.30pm.

Equally serious, the case of Larossi Abballa, sentenced in 2013 to three years in jail for recruiting jihadists, that carried out in 2016 the atrocious murder, in the name of the Islamic State, in Magnanville of a couple, that

¹⁴ In 2017 the UK witnessed four jihadist attacks: the Westminster Bridge attack on 22 March (6 people, including the perpetrator, were killed in the incident, and 49 people were injured), the Manchester Arena bombing on 22 May (22 people killed and 250 injured), the London Bridge attack on 3 June (8 people were killed and 48 injured), and the London tube train attack on 15 September (30 people were injured). On August 14, 2018, Salih Khater, the 29-year-old British citizen, originally from Sudan, injured 3 people by hitting cyclists and pedestrians with a car.

¹⁵ <https://www.bbc.com/news/uk-32026985>.



were both police officers. Other terror attacks in the last few years have been conducted by jihadists who were already flagged in France's special counter-terrorism database as the attack at Christmas market in Strasburg (December 2018). Recently (October 2019), a jihadist attack took place inside Paris police headquarters. The terrorist, Mickaël Harpon, an IT specialist who worked in the intelligence unit of the police headquarters for the last 16 years and held a military clearance stabbed six colleagues. It was later revealed that Harpon had caused alarm among his colleagues as far back as 2015, when he defended the attack on the newspaper *Charlie Hebdo* and that he adhered to a radical vision of Islam.

Belgium also has suffered through the failure of the monitoring mechanism: on 29 May 2018, Benjamin Herman, a prisoner on temporary leave from prison, stabbed two female police officers, took their guns, shot and killed them and a civilian in Liège. Local media report that he may have been radicalised while in jail. It was the 14th time since his detention that he was granted temporary leave despite being on the national terror watch list.

These failures are also attributable to the real complexity of the phenomenon and to the very nature of this type of terrorism. The terrorists, over the past few years, have almost always been people born or lived for a large part of their lives in the same countries where they carried out the attacks (Vidino et al. 2017). They are difficult to identify because they are apparently integrated into the social contexts in which they live; they are often young, with different stories of personal and family successes or failures, that, at some point and for reasons difficult to predict, have



turned into jihadist terrorists. Pathways into radicalisation are highly dissimilar, situational and not explicable through a single model (Maniscalco 2016; Antonelli 2019).

From the reconstruction of western jihadist biographies often emerges the rapidity of the transition to terrorist violence. After more or less lengthy periods of latency in which objective conditions and subjective situations predispose to the search for a new “sense” and a new way of life, they “find” almost suddenly their way and embrace without hesitation a doctrine that practices hatred, exalts cruelty and “martyrdom” (Benslama 2016).

Some of them, coming from the roots of common crime, already have a life of violence and are convinced that they have no future; so they seek through a glorious end a personal and collective ransom¹⁶. They share with others radicalized people, without a criminal past, the rejection of social injustices, the repulsion of Western costumes judged immoral and corrupt, the fear of contamination, the identification with all Muslims considered to be victims of the West and the desire of revenge¹⁷. Dealing with imprisoned terrorists and reopening communication channels after

¹⁶ In Europe there is an evident link between petty crime and terrorism, where individuals on the margins of society and the formal economy or in prison are most vulnerable to radicalisation. In other areas of the world, the relationship between organised crime and terrorism has transformed to one of symbiosis and convergence.

¹⁷ The dynamic of so called “chosen trauma” inspires heroic aspirations in order to revenge Muslims killed or oppressed somewhere in the world. According to the psychoanalyst Vamik Volkan, the “chosen trauma” is the process put in place by a group that evokes the memory of a persecutory event and attributes to it an excessive emotional and historical significance (Volkan 2008).



terrorist violence is an epochal challenge of European countries. We must not allow terrorists to normalise their hatred in our countries.

Now, after the Isis defeat and the loss of its territorial strongholds in Syria and Iraq, Europe is dealing with the return of Isis's foreign fighters. New problems emerged: How dealing with foreign fighters returnees and imprisoned terrorists? There is a possibility that, upon release, an imprisoned terrorist may carry out terrorist actions. Additionally, even when returnees personally do not carry out attacks back home, they make great tools for recruitment and for guiding public opinion. Terrorist organizations usually recruit new members from their established connections – often close friends or family¹⁸.

The returnees are not monolithic, however. Three types of returnees will give different challenges: The first are the persistent true believers; the second are the defectors who left Isis for different reasons but who remained true believers of the jihadist ideology. The third are the defectors, who are in the process of dropping their former ideologies. While the first category comprises the most dangerous terrorists, the latter two might be dangerous as well.

The foreign fighters form a small group, but have a big impact on society in terms of anxiety, discomfort and polarisation. In Europe the subject

¹⁸ For example, the brothers Khalid and Ibrahim el-Bakraoui (attack in Brussels, March 2016), Fabien and Jean-Michel Clain (the first claimed from Syria the attacks in Paris in November 2015 the latter voiced a jihadist accompaniment song), Brahim and Salah Abdeslan (attack in Paris, November 2015), Said and Chérif Kouachi (attack in Paris, January 2015), Džochar and Tamerlan Tsarnaev (attack in Boston April 2013), Mohamed Merah (Toulouse and Montauban massacre, 2012) and Abdelkadar Merah (now in prison) and their sister Souad (in Syria with her children), Abdelhamid Abaaoud (mind of the attacks in Paris in November 2015) and his younger brother Younes, brought to Syria.



of repatriation and prosecution of foreign terrorist fighters proved to be an extremely divisive issue. Complex legal and moral questions arise. Is the state responsible for its own war criminals? Does the state have the duty of care in these cases? Do foreign fighters still have a right to citizenship?

If for many years the policies of the European countries have mainly addressed prevention as an indispensable tool to try to block radicalisation phenomena in the bud, more recently growing interest in rehabilitating and disengaging former terrorists arose. Several European countries – Denmark, France, Germany, Netherlands, Sweden, the United Kingdom ... – have organized deradicalisation programs; nevertheless, the matter is more complex than they had initially expected. In addition, all over in Europe, none of the deradicalisation programs seem to be had any proven effective.

Differentiating from criminal prisoners, radicalised individuals need other forms of rehabilitation programs which take into account their radical conviction. According to the majority of the experts, the jihadist ideology is the driver that motivates young women and men, born or living in the West, to engage in global jihad and fight against Western enemies, more precisely the enemies in their countries of residence.

This ideology provides a common system of beliefs and values, and suggests how to translate that narrative to action. Its basic precepts ask for the implementation of sharia law and the replacement of the system of nation states with a worldwide Caliphate as its ultimate political aims.

Due to the complexity that characterizes them, deradicalisation programs and other efforts to rehabilitate terrorists beyond incarceration presuppose a commitment that must involve not only the competent authorities, but also civil society and institutions in all their organizations.



References

Antonelli, F. (ed.) (2019), *The Present and the Future of Violent Radicalisation of Europe*, Roma: Roma TrE-Press.

Benslama, F. (2016), *Un furieux désir de sacrifice : le surmusulman*, Paris: Seuil.

Casey, D.L. (2016), *The Casey Review A review into opportunity and integration*, December, published at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/575973/The Casey Review Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/575973/The_Casey_Review_Report.pdf).

Fenwick, H. (2019), *Critiquing approaches to countering extremism via certain preventive measures*, July 31, published at <https://www.gov.uk/government/publications/critiquing-approaches-to-countering-extremism-via-certain-preventive-measures>.

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

Maniscalco, M.L. (2016), *Il "canto delle sirene". Narrazioni jihadiste, dinamiche settarie e pro-cessi di radicalizzazione* in M.L. Maniscalco, E. Pellizzari (cur.), *Deliri culturali. Sette, fondamentalismi religiosi, pratiche sacrificali, genocidi*, Torino: L'Harmattan Italia.

Maniscalco, M.L. (2017), *I musulmani in Europa: tra integrazione e radicalizzazione*, in *La cittadinanza europea*, 1.

Maniscalco, M.L. (2019), *The United Kingdom and the preventing radicalisation and terrorism policy*, in M.L. Maniscalco, V. Rosato (eds.), *Preventing Radicalisation and terrorism in Europe: A comparative analysis of policies*, Newcastle upon Tyne (UK): Cambridge Scholars Publishing.



Vidino, L., F. Marone, E. Entenmann (2017), *Fear the Neighbor Radicalization and Jihadist Attacks in the West*, Milano: Ledizioni LediPublishing, published at www.ispionline.it.

Volkan, V.D. (2008), *Traumas masivos causados por los “otros”: Problemas de identidad en grandes grupos, transmisión generacional, “traumas elegidos” y sus consecuencias*, in L.G. Fioroni (ed.), *Los Laberintos de la Violencia*, Buenos Aires: Lugar Editorial.



Abstract

London Knife Attacks: a Failure of Deradicalisation and Rehabilitation programs?

In the next few years in Europe the problem of violent radicalisation could become more urgent and without adequate attention and long-term policies the risk of a polarisation of our societies increases with consequent responses dictated by contingencies.

This article starts from the case study of the UK that, despite its long history and experience in the fight against terrorism and in the prevention of radicalisation, has lately tested its fragility and permeability in the face of potential sudden attacks. The UK however is not the only country in Europe with a failing security and monitoring apparatus regarding terrorists.

The main aim is to pave the way to a growing interest in new policies and measures of rehabilitating and disengaging former terrorists.

Keywords: Terrorist attacks; deradicalisation; rehabilitation programs.



Situación Sanitaria en Venezuela: Sanidad en Emergencia

di Vivian Carolina Bastidas Alcántara *

Reunir información acerca de la situación sanitaria en Venezuela actualmente caracterizada por la escases de datos y publicaciones epidemiológicas de los organismos públicos encargados, depende cada vez mas de asociaciones civiles y Ong que recaban datos que suplen estas faltas; los Boletines Epidemiológicos semanales dejaron de ser publicados en el año 2014 y de forma improvisa en Mayo del 2017 aparecieron los boletines correspondientes al año 2016. La última publicación oficial acerca de mortalidad fue publicada en el año 2013. Pero el deterioro continuo y progresivo no se evita obviando las publicaciones y la situación sanitaria del país ha llegado a niveles tan alarmantes que incluso afectan más allá de nuestras fronteras (ENCOVI 2017; Gozzer, 2019).

Ante la alarmante situación de deterioro del servicio sanitario, no es de extrañar la reaparición de enfermedades como la difteria y el repunte de otras como la malaria que desde el 2008 hasta el 2017 el número de casos

* Médico Cirujano UCLA-Mg. Cs en Nutrición, Instituto de Investigaciones en Nutrición de la Universidad de Carabobo, Venezuela. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



se incrementó en un 1.185% según las estadísticas del Centro para estudios de la Malaria en Caracas y la OMS, casi 16 millones de personas estuvieron en riesgo de contagiarse en zonas endémicas del país, según el reporte mundial de la malaria publicado por la OMS en el 2018¹. El gobierno venezolano no publica la tasa de mortalidad por malaria después de 2013. Como afirma el Dr. Julio Castro–infectólogo, miembro de Red de médicos por la salud– «No hay reportes epidemiológicos ni cifras para la prevención [...] ni de sarampión ni de tuberculosis, ni de VIH, tampoco una cultura de comunicación». Las enfermedades infecto-contagiosas no conocen fronteras y el éxodo de venezolanos hacia los países vecinos como Colombia y Brasil que han experimentado una migración masiva han beneficiado la propagación de enfermedades como el sarampión (Bedford, 2019). Además, según Bedford, los niveles de inmunidad también han disminuido en países donde el sistema de salud ha sufrido un derrumbe, como en el caso de Venezuela, que enfrenta una grave crisis económica.

El Sistema Público Nacional de Salud (SPNS) ha presentado progresivamente a partir de 1999 el deterioro de su infraestructura y la insuficiencia de los insumos (tecnología y medicamentos, por ejemplo) ha sido de tal magnitud, que hoy día los servicios que se pueden prestar son escasos, carentes de garantía y de dudosa calidad (Polanco, 2016), el deterioro experimentado por la red de servicios ambulatorios y hospitalarios del sector público, a obligado a un porcentaje importante de la población a acu-

¹ *World malaria report 2018*, World Health Organization 2018: <http://www.quotidiano-sanita.it/allegati/allegato1367368.pdf>



dir, muchas veces sufragando los pagos respectivos, a hospitales privados por la certeza de recibir la atención médica requerida. (ENCOVI 2017), Según la Encuesta Nacional de Hospitales el país cuenta con cerca de 300 hospitales. Y aunque no se puede decir que el 50% de las emergencias estén cerradas; la mayoría están abiertas, hay médicos, enfermeras, hay unas camas pero no hay morfina en el 68% de los hospitales del país. Falta insulina en el 62% y antihipertensivos en el 58%, muchos de estos hospitales no cuentan con los medicamentos indispensables para poder atender a sus pacientes; así mismo en entrevista con el Dr. Julio Castro afirma que el 43 % de los laboratorios de estos hospitales están cerrados “que no funciona nada, ni un solo día” y el 51 % de los servicios de rayos X están clausurados (Oropeza, 2019).

En el caso de enfermedades crónicas como el cáncer en donde los cuidados especiales que requieren los pacientes, los equipos de diagnóstico de alta tecnología y las diversas modalidades de tratamiento especializado con propósitos curativos y paliativos, en el sector público, se encuentran seriamente comprometidos; así mismo, la disponibilidad y acceso a la quimioterapia oncológica, cuya responsabilidad recae en el ente público, presenta fallas críticas, donde la mayoría de los fármacos usados están agotados en el país. Esta situación, discontinúa o paraliza los protocolos de tratamiento que deben ser realizados rigurosamente para asegurar el éxito de los mismos con consecuencias negativas sobre el pronóstico y la sobrevivencia de los pacientes que se reflejará en las cifras de mortalidad (Oletta, y Walter, 2018). Según menciona Oletta, las intervenciones quirúrgicas electivas en los servicios de cirugía oncológica existentes en los hospitales públicos del país se han visto obstaculizadas por las precarias condiciones hospitalarias, tanto por el deterioro de las



infraestructuras de los establecimientos, por la obsolescencia de los equipos e instrumentos y la falta de inversión; actualmente se estima una reducción de 50% de las intervenciones quirúrgicas oncológicas. La información, el registro Central de Cáncer y la vigilancia epidemiológica especializada en Venezuela son limitados y no están disponibles libremente para investigadores, personal de salud y público. Los datos más recientes son de 2013-2014. No se conocen estudios de evaluación y control del Programa Nacional de Cáncer.

Los pacientes renales que dependen de la diálisis enfrentan otro calvario: el funcionamiento deficiente de las máquinas de dializar debido a la interrupción constante y por largos periodos (y hasta días) del servicio eléctrico en el país, que compromete también el suministro de agua, agravando aún más la situación de precariedad en las que se encuentran las unidades de hemodiálisis, afectadas, entre otras fallas, por la ausencia de agua regular, el retardo en la dotación de insumos e incluso por déficit de personal médico y de enfermería. Según Carlos Márquez, presidente de la Sociedad Venezolana de Nefrología la situación es similar en las 136 clínicas estatales de diálisis en todo el país, donde muchas de las 1.600 máquinas del país no están funcionando.

Así mismo, en un comunicado oficial a la opinión pública fechado el 29 de Mayo de 2017, la Junta Directiva de la Sociedad Venezolana de Nefrología expone que la profunda carencia de recursos para atender pacientes en las unidades de diálisis, la absoluta inexistencia de materiales para los programas de diálisis peritoneal, que han evolucionado al cierre definitivo de ingresos de pacientes a esta modalidad, y lo que es más grave aún, la decisión de los entes responsables de cerrar el Programa Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos del Ministerio de Salud y por lo



tanto los programas nacionales de trasplante de cadáver, condenando así a los pacientes en lista de espera por un órgano para trasplante. Este programa cumplió dos años sin prestar servicio; el riesgo que padecen los pacientes que ya se encuentran trasplantados, debido a la escasez continua, y cada vez mas menguada, de medicamentos inmunosupresores para evitar el rechazo de los órganos trasplantados, y aumentando el riesgo de muerte, exhorta a las autoridades competentes a ordenar la apertura inmediata del canal humanitario y declarar Emergencia del Sistema Nacional de Salud. A esta propuesta se unen La Sociedad Internacional de Nefrología (ISN) y la Sociedad Latinoamericana de Nefrología e Hipertensión (SLANH), quienes reconocen la crisis global de los pacientes con enfermedad renal de Venezuela y ofrecen su experiencia y el conocimiento científico para contribuir a superar la grave situación en que se encuentran.

La Federación Médica de Venezuela calcula que el déficit de insumos en los hospitales alcanza un 95%, en cuyas salas de emergencias el paciente debe comprar todo aquello que se necesita para su atención desde gasas, sondas, analgésicos, jeringas, sondas hasta kit de quirófano. Los medios para atender crisis de asma, shock anafilácticos o heridas por arma de fuego o punzo-penetrantes, corren con la misma suerte (Castro, 2016). La organización *Médicos x la Salud* en conjunto con el Observatorio Venezolano de la Salud, presentaron la Encuesta Nacional de Hospitales 2016, en la cual se dió a conocer el estado de los centros asistenciales y la situación de los servicios y disponibilidad de insumos, donde se compararon los recursos inexistentes y en falla severa en hospitales públicos de medicamentos, material médico quirúrgico y catéteres y sondas se evidenció el aumento progresivo de la falla de estos rubros a través de los años 2014-2016.



El desabastecimiento de fármacos no es solo en hospitales; la empresa farmacéutica venezolana depende exclusivamente de la importación de materia prima para la fabricación de medicamentos por lo que el control cambiario en donde el gobierno adjudica dólares a los importadores y la regulación de precios los mismos sitúa a la industria contra las cuerdas y ante las pérdidas (fabricar estos medicamentos es más caro que su precio de venta) se reduce al mínimo la fabricación de estos medicamentos; todo esto terminó por asfixiar a las farmacéuticas y llegar al desabastecimiento actual. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2016 (ENCOVI 2016), la falta de disponibilidad de medicamentos en las farmacias pasó de 58% en 2014, a 77% en 2015 y alcanzó 79% en 2016. Esta medición señala que el factor preponderante en el incumplimiento de los tratamientos fue la falta de disponibilidad de los medicamentos en las farmacias. Según reportajes de prensa internacional el desabastecimiento actualmente está cerca del 85%: de cada diez medicinas que se buscan, sólo se encuentran una y media. Las víctimas directas del desastre son 140.000 enfermos de cáncer, más de 300.000 con dolencias cardiológicas, 300.000 enfermos crónicos, como Parkinson y hemofilia y 79.000 con VIH. Dejan de recibir tratamiento desde 2016 o lo reciben de forma intermitente, con todo lo que ello conlleva para el agravamiento de su salud. La "dieta" es tan severa que algunos se han visto obligados a recurrir a medicamentos veterinarios (Lozano, 2019)

Hay que sumar el aspecto de la seguridad: no son pocas las oportunidades en donde el equipo de trabajadores de la emergencia tanto de centros de salud públicos como privados se ven asediados por el hampa, agresiones físicas y hurtos que no respetan ni a médicos ni a pacientes,



“Los médicos dicen que ahora es común ver individuos armados que ingresan a las salas de emergencia y exigen a los empleados que hagan milagros con compañeros heridos o que les den medicinas” (Caparroso, 2014); El déficit de insumos, la fuga de personal, el deterioro de los servicios públicos, la ausencia de higiene, la inseguridad y la falta de mantenimiento a los equipos médicos y a la infraestructura restringen el funcionamiento de las salas de urgencias (Pineda, 2019).

Sin embargo, y a pesar de toda la evidencia, destacando las advertencias de organismos internacionales incluyendo ONU, han pasado a oídos sordos y las políticas adoptadas por el estado venezolano han sido medidas regresivas que han comprometido severamente el derecho a la salud y a la alimentación y han ignorado la realidad del país, caracterizada por una gran escasez de insumos médicos, medicamentos y alimentos. La infraestructura hospitalaria se encuentra sumamente deteriorada y los pacientes deben enfrentar situaciones injustificables como la falta de agua, de electricidad e incluso de camas; el aumento en la mortalidad materna y neonatal es una clara evidencia del limitado acceso a los servicios de salud y de la inadecuada nutrición de las madres venezolanas (Prensa OVS, 2016). La Ayuda humanitaria que tan desesperadamente se necesita, en donde han participado gran cantidad de países se ha visto amenazada denegando su ingreso al país incluso llegando a los extremos de actos vandálicos, secuestro de mercancía y quema de camiones con ayuda humanitaria al intentar cruzar la frontera para ingresar al país, por lo que gran parte de esta ayuda permanece varada en las fronteras del país. Solo se ha permitido el ingreso poco a poco de la Cruz Roja Internacional y la ayuda humanitaria proveniente de Rusia, cuyo cargamento se ha visto en venta en las calles de Caracas (Casey, Koettl y Acosta, 2019).



Referencias

Altuve, A. (2019), *Sociedad Venezolana de Nefrología: Ministerio de Salud desatiende unidades de diálisis*, en *El Pitazo*. Recuperado el 27 de Septiembre del 2019 de: <https://elpitazo.net/salud/sociedad-venezolana-de-nefrologia-ministerio-de-salud-desatiende-unidades-de-dialisis/>

Bedford, H. (2019), *¿Por qué están aumentando los casos de sarampión en el mundo si la enfermedad estaba prácticamente erradicada?*, en *BBC News Mundo*. Recuperado el 27 de Septiembre del 2019 de: <https://www.bbc.com/mundo/amp/noticias-47837152>

Caparros, J. (2014), *Violencia llega a salas de urgencias en Venezuela*, en *El Heraldo*. Recuperado el 03 de Octubre del 2019 de: <https://www.elheraldo.co/internacional/violencia-llega-salas-de-urgencias-en-venezuela-162878>

Casey, N., Koettl, C. y Acosta, D. (2019), *¿Quién fue responsable del incendio de la ayuda humanitaria para Venezuela?*, en *The New York Times. América Latina | Venezuela en crisis*. Recuperado el 03 de Octubre del 2019 de: <https://www.nytimes.com/es/2019/03/10/venezuela-ayuda-incendiada/>

Castro, J. (2018), Entrevista personal. (22-04-2018 09:56AM). Recuperado el 01 de Octubre del 2019 de: <https://globovision.com/article/doctor-julio-castro-denuncio-la-falta-de-politicas-sanitarias-por-parte-del-estado>

Castro, M. (2016), *La crisis venezolana. La emergencia de los hospitales en Venezuela*, en *El país*. Recuperado el 27 de Septiembre del 2019 de: https://elpais.com/internacional/2016/07/24/actualidad/1469375553_518332.html



Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2016 (ENCOVI 2016), *Venezuela la caída sin fin ¿hasta cuándo?* Universidad Católica Andrés Bello (2017). Recuperado el 1 de Octubre del 2019 de: <https://encovi.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/encovi-2016-venezuela-la-caida-sin-fin-hasta-cuando.pdf>

Encuesta Nacional de Hospitales 2016. Organización Médicos x la Salud. Cendas-OVS. Recuperado el 27 de Septiembre del 2019 de: <https://www.ovsalud.org/publicaciones/salud/encuesta-nacional-de-hospitales-2016/>

Gozzer, S. (2019), *Como la crisis de salud en Venezuela puede convertirse en un problema para los países de la región*, en *BBC News Mundo*. Recuperado el 01 de Octubre del 2019 de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias>.

Lozano, D. (2019), *Desabastecimiento ¿Por qué Venezuela se ha quedado sin medicinas?* *El Mundo Internacional*. Recuperado el 03 de Octubre del 2019 de: <https://www.elmundo.es/internacional/2019/03/04/5c7d70ca21efa0df5b8b457e.html>

Manzano, A. y Harris, D. (2018). *Comunicado de la Sociedad Internacional de Nefrología y la Sociedad Latinoamericana de Nefrología e Hipertensión ante la crisis de la nefrología venezolana*. Recuperado el 4 de Octubre del 2019 de: https://www.theisn.org/imagenes/COMUNICADO_CONJUNTO_SLANH_ISN_final.pdf

Márquez, C., Hernández, E., Escalona, J., Suarez, T. y Méndez, O. (2017). *Junta Directiva Sociedad Venezolana de Nefrología. Comunicado oficial a la opinión pública (29 de mayo de 2017)*. Recuperado el 4 de Octubre del 2019 de: <https://www.slanh.net/wp-content/uploads/2017/06/COMUNICADO-SOCIEDAD-VENEZOLANA-DE-NEFROLOGIA-29052017.pdf>



Oletta, J.F. y Walter, C. (2018), *¿Qué sucede con el Programa Nacional de Cáncer en Venezuela?* Mención especial a la operatividad de los equipos de radioterapia y medicina nuclear, de la red pública de centros oncológicos (MPPS-IVSS). Cendes-OVS. Recuperado el 27 de Septiembre del 2019 de: <https://www.ovsalud.org/publicaciones/salud/que-sucede-con-el-programa-nacional-de-cancer-envenezuela/>

Oropeza, V. (2019), *El plan es entregar la ayuda a los directores de los hospitales.* Entrevista al Dr. Julio Castro, en *Prodavinci*, 19/02/2019. Recuperado el 27 de Septiembre del 2019 de: <https://prodavinci.com/julio-castro-el-plan-es-entregar-la-ayuda-a-los-directores-de-los-hospitales/Venezuela>

Prensa OVS (2016), *Venezuela ha adoptado medidas regresivas que limitan el derecho a la salud y a la alimentación.* Recuperado el 01 de Octubre del 2019 de: <https://www.ovsalud.org/noticias/2016/venezuela-medidas-regresivas-limitan-derecho-salud-alimentacion/>

Pineda S., J. (2019), *Salas de emergencias operan a duras penas (I).* Salud · 18 agosto, 2019, en *Efecto Cocuyo*. Recuperado el 27 de Septiembre del 2019 de: <https://efectococuyo.com/salud/salas-de-emergencias-operan-a-penas/>

Polanco, J. (2016), *El sistema nacional de Salud en Venezuela.* Caracas 2016, Vol. 5. Observatorio Venezolano de la salud. Cendes-OVS. Recuperado el 27 de Septiembre del 2019 de: <https://www.ovsalud.org/descargas/boletines/El-Sistema-de-Salud-en-Venezuela.pdf>



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

anno IX, n. 3, 2019
data di pubblicazione: 24 aprile 2020

Osservatorio europeo e internazionale

Abstract

Health Situation in Venezuela: Health in Emergency

In this essay, the author analyzes the serious health situation in Argentina, where the national public health system (SPNS) has progressively deteriorated since 1999. Due to poor infrastructure and insufficient supplies (ex. of medicines), a significant percentage of the population has been forced to pay an extra service fee to receive treatment from private structures.

Keywords: Venezuela; health; national public health system, emergency.





Eleonora Ceccherini (cur.), *I diritti al tempo delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 539

Il concetto di «crisi» merita attenzione innanzitutto dal punto di vista etimologico: esso, infatti, riassume in sé a sua volta le idee di “separazione”, “distinzione”, “giudizio” e “scelta”. Ognuna evoca qualcosa di complesso, di travagliato: le prime due, in particolare, si prestano a identificare le situazioni di svolta, di cesura tra un “prima” e un “poi”, foriere di un cambiamento più o meno necessitato; le altre due rimandano alle valutazioni e alle decisioni che occorre prendere, legate alle situazioni citate. Decisioni che, in ambito giuridico e politico, sono particolarmente delicate se riguardano i diritti delle persone.

In un tempo come questo, che difficilmente potrebbe non riconoscersi come «crisi» (per le drammatiche conseguenze della pandemia da Covid-19 e per le risposte dei governi e dei parlamenti, con ricadute evidenti sui diritti costituzionalmente garantiti, al centro di numerose discussioni nella sfera pubblica e tra gli studiosi), può essere di stimolo





richiamare altre situazioni critiche e le relative «esigenze di ponderazione»: quelle, ad esempio, contemplate nel volume collettaneo *I diritti al tempo della crisi*, pubblicato due anni fa da Editoriale Scientifica e curato da Emanuela Ceccherini. Si tratta di una raccolta di contributi offerti da allievi e allieve che hanno compiuto parte della loro formazione con Giancarlo Rolla: diciotto saggi, preceduti da un'introduzione dello stesso Rolla, affrontano vari temi soprattutto di diritto comparato o straniero, per offrire una visione il più possibile completa dei «diritti al tempo delle crisi».

Alcuni scritti guardano soprattutto ai diritti secondo un'ottica interna o, in ogni caso, sulle ricadute interne di fonti o decisioni sovranazionali. C'è un'attenzione specifica all'istituto della riserva di legge a tutela dei diritti delle persone, in particolare in materia di trattamenti coattivi, che incidono profondamente sulla libertà personale: Valentina Tamburrini analizza soprattutto la riserva di legge rinforzata in quell'ambito e il rapporto tra l'art. 13, comma 2 Cost. e l'art. 32 Cost., che consente l'imposizione di un trattamento sanitario obbligatorio a tutela della salute come interesse della collettività.

Eleonora Ceccherini passa invece in rassegna la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia di unioni omosessuali, a partire dal caso *Oliari c. Italia* deciso il 21 luglio 2015 dalla IV sezione della Corte Edu (con cui lo Stato italiano era stato condannato per la sua inerzia nella regolazione delle unioni tra persone del medesimo sesso): le peculiarità di quella decisione – soprattutto legate ai notevoli rimandi al diritto interno e alle decisioni dei giudici nazionali, compresa la Corte costituzionale – emergono da un confronto con altre sentenze dello stesso organo, così come si fa un quadro europeo delle discipline



emanate dai vari Stati in materia di unioni omosessuali, valutando tra l'altro il ruolo della leva giudiziaria per arrivare all'emanazione di quelle norme.

Sceglie di dedicarsi al tema del pluralismo religioso nella Costituzione italiana (e in particolare al sistema disegnato dall'art. 8 Cost.) Francesco Santolini: nel contributo si dà attenzione all'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia e ci si interroga sulla concreta "uguale libertà" delle confessioni religiose anche alla luce dello strumento delle intese, non facilmente adattabile a culti di più recente approdo in Italia e comunque connotato da un marcato carattere discrezionale (pur collocandosi in una società secolarizzata che chiede sempre di più di ridimensionare il rapporto peculiare con la Chiesa cattolica e, al contrario, suggerisce di valutare l'opportunità che l'ordinamento si dia una legge generale in materia religiosa).

Sul versante opposto (o, se si preferisce, sviluppando un particolare aspetto del fenomeno religioso), Daniele Ferrari si concentra soprattutto sul modo in cui, nel corso dei decenni e delle fasi storiche, il legislatore italiano si è approcciato alla scelta dell'ateismo: dalla formale indifferenza – che in realtà celava forti ostacoli alla libertà di non credere e di farne propaganda – a maggiori spazi (anche se non pieni) di considerazione, fondati in particolare sulla libertà di coscienza tutelata da varie norme costituzionali; non manca peraltro uno sguardo alla storia d'Europa, al diritto europeo e convenzionale.

Si occupa di diritti fondamentali in chiave decisamente concreta e "tangibile" Francesco Gallarati, nel considerare i limiti alla tutela (e alla soddisfazione) di tali diritti, in particolare dei diritti sociali, in rapporto alla disponibilità di risorse economiche. Il tema dei "diritti che costano" (per



ripendere la nota categoria elaborata da Holmes e da Sunstein, ripresa in Italia da Pace) viene trattato proponendo di superare la contrapposizione tra tutela dei diritti e disponibilità delle risorse, «in vista del perseguimento del fine comune dello sviluppo della persona umana»: l'analisi della giurisprudenza costituzionale, chiamata a bilanciare tra i valori costituzionali in gioco, fa emergere il ruolo di limite giocato dai vincoli di bilancio, ma induce anche a riflettere sul concetto di "nucleo essenziale" dei diritti in funzione di controlimite (pur essendo necessario precisarlo meglio, anche in rapporto al connesso concetto di dignità umana).

Altri interventi guardano essenzialmente a realtà straniere. Per legarsi all'ultimo tema citato, il testo offerto da Giampaolo Gerbasi si occupa dell'esperienza costituzionale del Portogallo e, in particolare, delle decisioni del Tribunale costituzionale in un contesto di grave crisi economica: si analizza, in particolare, il modo in cui l'emergenza economico-finanziaria ha influito sulla giurisprudenza costituzionale, arrivando a individuare una «torsione quasi in senso contabile» della stessa (con tanto di differimento *pro futuro* degli effetti della declaratoria di illegittimità) pur non spegnendosi la censura allo "straripamento" della discrezionalità riconosciuta al legislatore.

Si concentra invece sulla situazione delle donne, e in particolare sui loro diritti, nell'Africa settentrionale il saggio proposto da Valentina Rita Scotti. Tra leggi e pensiero giuridico islamico considerato nella sua "evoluzione", l'autrice compie una riflessione ampia sul tema prescelto, guardando agli spazi di autodeterminazione e al diritto di famiglia come alla partecipazione alla sfera pubblica: emerge un panorama ricco di discriminazioni, il cui legame con le norme religiose non è peraltro scontato (con la possibilità di identificare sentieri per l'emancipazione



femminile che non possano essere contestati come irrimediabilmente in contrasto con quegli stessi precetti islamici).

Considera il già citato problema dei diritti sociali in una più ampia prospettiva di “cittadinanza sociale”, fondata cioè sulla condivisione di uno *status* di diritto e doveri della persona, Cristina Bertolino. Questa, in un’ottica innanzitutto di diritto interno, prenderebbe sempre più piede, anche per il moltiplicarsi di strumenti sovranazionali di tutela dei diritti (trattati e relative Corti), per il ruolo giocato dalla Corte costituzionale e per la necessità di considerare diverse declinazioni di quel concetto di cittadinanza a livello regionale e locale. L’esperienza italiana viene messa a confronto con quella spagnola, mettendo in luce varie affinità e la necessità che si arrivi a un concetto di cittadinanza il più possibile unitario e inclusivo.

Altri contributi si occupano nello specifico del tema dell’integrazione dei cittadini stranieri, in Italia e in altri ordinamenti europei. Giammaria Milani, in particolare, indaga il rapporto tra cittadinanza e integrazione (rilevando come in Italia manchi un vero legame tra esse) e valuta le proposte di riforma – ormai appartenenti al passato – sulla base dei rispettivi modelli tratti da altri ordinamenti. Anche Maria Dicosola si diffonde sull’argomento, concentrandosi sul bilanciamento tra funzione integrativa e selettiva (delle norme sull’acquisto) della cittadinanza e valutando come vari Stati abbiano deciso di normare tale fattispecie, con discipline profondamente influenzate dai singoli contesti storici e culturali (ma spesso con una prevalenza del criterio dello *ius soli*, anche temperato).

Il multiculturalismo è al centro pure dell’intervento di Pier Luigi Petrillo: ne analizza un aspetto assai peculiare, relativo all’ordinamento canadese (qualificato come “naturalmente” multiculturale): si guarda in



particolare al tema dei diritti linguistici, ritenuto «prova evidente di come il multiculturalismo in Canada sia qualificante l'ordinamento statale e giuridico nel suo complesso». Se la lingua è un aspetto che di certo caratterizza la diversità culturale dei popoli canadesi (essendo pure alla base del patto statale tra anglofoni e francofoni), nel corso del tempo si è assistito a un'avanzata sensibile dei riconoscimenti di parità di *status* delle lingue inglese e francese, con un maggior spazio riconosciuto via via anche alle lingue autoctone.

Il Canada è nuovamente oggetto d'indagine nello scritto di Simona Rodriquez: in questo caso l'attenzione è posta sul bilanciamento del diritto alla vita e della libertà personale. Un confronto tra Carta canadese e Convenzione europea dei diritti umani mette in luce significative differenze (la prima, a differenza della seconda, prevede che tutti i diritti abbiano carattere non assoluto), che si riflettono inevitabilmente sul ruolo delle Corti (si dà attenzione alle principali decisioni della Corte Suprema e della Corte Edu in materia di limiti al diritto alla vita).

Si basa altrettanto sulle pronunce della Corte di Strasburgo, ma anche su quelle della Corte di Lussemburgo il contributo di Cristina Ottonello, che ha scelto di occuparsi del diritto all'oblio. L'analisi dell'autrice non può prescindere dalla nota sentenza della CGUE sul caso "Google Spain" (che ha riconosciuto il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali come base per il diritto all'oblio, configurabile a determinate condizioni e in grado di rafforzarsi con il passare del tempo), né dall'entrata in vigore del regolamento UE n. 2016/679 (che codifica per la prima volta il diritto all'oblio).

Se l'intervento di Andrea Perelli è dedicato a un tema classico, ossia il complesso rapporto tra sovranità e giurisdizione (analizzato prima in



chiave storica, poi con lo sguardo a più ordinamenti), Francesco Campodonico analizza un istituto decisamente peculiare, ossia il *recall* (inteso come mezzo per rimuovere uno più rappresentanti eletti), per tradizione legato all'ordinamento statunitense ma dal 2015 noto anche in quello britannico.

Gli ultimi tre contributi rimasti da analizzare sono qui particolarmente rilevanti perché attengono tutti, pur se in modo diverso, al concetto di sicurezza declinato in vari modi (anche se i testi relativi alla cittadinanza hanno già lambito il tema). Irene Spigno ha scelto di occuparsi del c.d. *hate speech*, come discorso estremo che «il sistema europeo di protezione dei diritti umani ha deciso di non tollerare»: l'autrice ritiene che tale categoria espressiva sia «pericolosa in quanto potenzialmente idonea a minare le fondamenta della democrazia pluralista e dello stato di diritto». Partendo, ancora una volta, dalla giurisprudenza della Corte Edu in materia, si è ricostruito il «margine di tolleranza della "polis" europea», indicando quali espressioni non possano partecipare al dibattito pubblico (dovendosi poi aprire necessariamente una riflessione sulle persone che le pronunciano).

Pamela Martino si è invece concentrata sulla risposta dell'ordinamento britannico al terrorismo di ultima generazione e, più in generale, alle minacce alla sicurezza: attenzione si è posta sulle procedure seguite, anche e soprattutto sul piano giudiziario, con l'erosione dei diritti e delle garanzie al fine di tutelare la sicurezza. Da ultimo, Angela Scerbo si è soffermata sul diritto a non subire torture: guardando alle norme di diritto internazionale quanto alla legislazione emergenziale adottata da alcune realtà nazionali (Francia, Italia ed Egitto, parallelo suggerito dal tragico, inaccettabile omicidio di Giulio Regeni), emergono vari punti preoccupanti.



panti che dimostrano la tendenza (non sempre scoraggiata a livello europeo) a far prevalere la ragion di Stato e le rappresentate esigenze di sicurezza rispetto al divieto di tortura che sarebbe profondamente connotato alla concezione del rispetto della persona e dei suoi diritti.

Non a caso, nella sua introduzione Rolla nota che proprio l'avanzare della minaccia terroristica e della violenza politica, ha frenato l'espansione dei diritti in atto da tempo, dando maggiore e prevalente spazio a comportamenti e risposte riconducibili alla "democrazia che si difende"; ciò si lega strettamente all'emergere progressivo di «interpretazioni restrittive del pluralismo identitario, ma anche del condizionamento esercitato dalle esigenze di maggiori sicurezza che maturano all'interno della società» (il che inevitabilmente si riflette sul problema della cittadinanza e della sua acquisizione *iure soli* o in altro modo). Tutto ciò, per Rolla, si traduce nei «contraccolpi» subiti dal progetto di una cittadinanza realmente inclusiva e pluralista.

Si tratta di un timore che, evidentemente, questa Rivista condivide da tempo e al quale si è sempre ritenuto di opporre la correttezza e la bontà del metodo dell'inclusione, cercando una "terza via", peculiare e da praticare, rispetto all'assimilazionismo francese e al multiculturalismo britannico. Non si cambia idea ora, che la pandemia spinge almeno in teoria rivalutare la solidarietà, ma porta con sé il rischio assai concreto che gli Stati e le comunità si chiudano ancora di più, accentuando la paura dell'altro come potenziale portatore di disordine (o addirittura di morte). Ben vengano allora volumi ampi e di pregio come *I diritti al tempo delle crisi*, per ricordare a ciascuno studioso che le crisi sono state, sono e saranno molte, con volti magari piuttosto diversi tra loro, ma che certamente hanno un tratto in comune. Si tratta della necessità di difendere la



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

anno IX, n. 3, 2019
data di pubblicazione: 24 aprile 2020

Recensioni

centralità della persona umana e dei suoi diritti, anche quando la sicurezza (che certo non va trascurata) suggerirebbe di fare il contrario, facendo prevalere la paura sul buon senso.

Gabriele Maestri

(Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate;
dottore di ricerca in Scienze politiche – Studi di genere;
coordinatore della redazione di *Democrazia e Sicurezza*)

