

**Regolazione del rischio e immigrazione.
Il ruolo dell'informazione nella gestione delle emergenze
di Allegra Canepa***

SOMMARIO: 1. Nuovi confini per la regolazione del rischio 2. La percezione del rischio immigrazione 3. Le caratteristiche dell'informazione nella definizione del «rischio immigrazione» 3.1. L'informazione «tecnica» 3.2. L'informazione divulgativa: il ruolo dei media nella percezione del rischio 4. La stretta correlazione fra le caratteristiche dell'informazione sul rischio e la percezione del rischio 5. Immigrazione e gestione dell'emergenza: intervento europeo e nazionale 6. Le ordinanze sindacali ed il ricorso al potere straordinario per gestire il rischio immigrazione 7. Il difficile equilibrio fra utilizzo del potere ordinario e straordinario nella gestione del rischio immigrazione

1. Nuovi confini per la regolazione del rischio

Il settore dell'immigrazione risulta un utile esempio per descrivere la progressiva estensione negli ultimi anni del concetto di rischio e delle sue forme di regolazione in ambiti «nuovi» e su scala globale¹. La regolazione del rischio infatti si è affermata come forma di tutela di fronte ad una pluralità di pericoli derivanti dalla natura (in particolare dall'ambiente) e dall'incertezza scientifica (connessa alla sicurezza dei prodotti, alla tutela della salute pubblica, ecc.)² ed ha avuto progressive estensioni trovando applicazione anche in altri ambiti fra i quali quello dei fenomeni migratori. Ciò ha determinato il riconoscimento della necessità di intervento non solo nei confronti di rischi legati a fenomeni naturali e del sistema di mercato ma anche di «rischi sociali»³.

Fra questi ultimi rientra anche il fenomeno dell'immigrazione che appare interessante perché presenta una propria tipologia di rischio caratterizzata da interconnessioni fra i diversi paesi e può richiedere interventi su scala internazionale, europea, nazionale e locale. Le implicazioni di tale configurazione sono riassumibili nella diffusione e percezione del «rischio-immigrazione» attraverso i confini degli Stati molto più velocemente che in altri settori e con la conseguente necessità di elaborare risposte non solo di tipo nazionale ma coordinato. Esempi in questo senso sono offerti sia dal rischio terrorismo (al quale ha fatto seguito il tentativo di elaborare risposte comuni globali soprattutto dopo l'attentato dell'11 settembre negli Stati Uniti) sia dai grandi flussi di immigrazione illegale specialmente dai paesi africani che hanno interessato nell'ultimo anno gli

* Ricercatrice, Università degli Studi di Milano.

¹ In realtà gli esseri umani hanno da sempre dovuto fronteggiare il rischio che si è presentato in maniera differente nelle diverse epoche. Per una ricostruzione P. BERNSTEIN, *Against the Gods: the remarkable story of risk*, J. Wiley and Sons, New York, 1996.

² Sul punto in particolare A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano, 2006, 17 ss.

³ Sul social risk si veda in particolare A. LUEDTKE, *Immigration, security, and social risk perception*, in A. LUEDTKE, L.M. SVEDIN, T.E. HALL, *Risk regulation in the United States and European Union*, Palgrave Macmillan, 2010, p.69 ss.

Stati che si affacciano sul Mediterraneo e in particolare l'Italia. Proprio quest'aspetto ha determinato quasi una concorrenza fra Stati Uniti ed Europa nell'emanazione di provvedimenti che, pur andando ad incidere su diversi diritti e limitando libertà personali, fossero in grado di garantire un livello «maggiore di precauzione» ai propri cittadini⁴.

Si tratta quindi di una categoria di rischio ampia e variegata che richiede l'analisi di molti aspetti fra i quali il contenuto, le valutazioni effettuate, le scelte di regolazione e la comunicazione del rischio intesa sia come diffusione di informazioni che come percezione e conseguente reazione da parte dei cittadini⁵.

Il primo elemento consiste nella decisione di porre in essere interventi normativi che potremmo definire di protezione (di livello nazionale o comunitario) per salvaguardare interessi della collettività. Nel caso dei fenomeni migratori il rischio al quale si fa riferimento è di tipo «potenziale», non accertato in via preventiva attraverso dati scientifici e insito in tutti gli aspetti che caratterizzano l'immigrazione e la sua gestione (destinazioni, decisioni di richiesta di regolarizzazione soprattutto in certi paesi, canali di immigrazione, ecc⁶). Si potrebbe affermare che il rischio in questo caso è intrinseco al fenomeno stesso ed ha come oggetto⁷ il riconoscimento della libertà di circolazione e le sue implicazioni.

Proprio l'incertezza e la difficoltà di individuare il livello di rischio accettabile fa sì che le decisioni e le strategie di gestione siano maggiormente caratterizzate da discrezionalità da parte delle amministrazioni e spesso da «deterrenza preventiva». La finalità del principio di precauzione⁸ e prevenzione quindi non risulta semplicemente quella di realizzare un controllo sull'immigrazione ma piuttosto quella più stringente della deterrenza.

Per raggiungere quest'obiettivo potremmo dire che il principio di precauzione subisce un processo di «adattamento» e introduce due fattori specifici quali tempo e rigore per cercare di commisurare il bisogno giuridico di tutela con il carattere scientificamente incerto della minaccia⁹. L'azione di regolazione richiede infatti di essere impostata prima che l'eventuale pericolo si concretizzi ed è solitamente caratterizzata dal rigore per le particolari conseguenze negative associate all'eventuale verificarsi degli eventi (ciò vale sia per le azioni terroristiche ma più in generale per tutte le condotte delinquenziali associate ai fenomeni migratori).

In questo schema si deve però evidenziare anche la centralità di un terzo fattore che è quello comunicativo/informativo. Il bisogno e l'intensità della regolazione intesi come decisione di porre in essere provvedimenti deterrenti e capaci di limitare diritti personali appaiono influenzati infatti

⁴ Sul punto in particolare J.B. WIENER, *The rhetoric of precaution*, in J.B. WIENER, M.D. ROGERS, J.K. HAMMITT, P.H. SAND, *The reality of precaution. Comparing risk regulation in the United States and Europe*, RFF Press, Washington, 2011, p.4 ss.

⁵ Tali elementi sono stati delineati dalla Commissione nella comunicazione COM (2000) 1 del 2 febbraio 2000.

⁶ Sul punto in particolare A.M. WILLIAMS, V. BALAZ, *Migration, risk, and uncertainty: theoretical perspectives*, «Population, Space and Place», 2012, 167 ss.

⁷ Secondo J. BLACK è possibile individuare uno schema del rischio applicabile in tutti i campi e caratterizzato da 4 elementi: 1) la giustificazione del rischio 2) l'oggetto del rischio 3) la struttura con cui il rischio viene regolato (e cioè la tipologia ed il livello al quale si interviene) 4) la forma (esistenza di procedimenti, ecc.). Vedi ID., *The role of risk in regulatory processes*, in R. BALDWIN, M. CAVE, M. LODGE, *The Oxford handbook of regulation*, Oxford University press, 2010, p.302 ss.

⁸ Sul principio di precauzione esiste una vasta letteratura, fra gli altri G. MAJONE, *What price safety? The precautionary principle and its policy implication*, «Journal of Common Market Studies», 2002, 89 ss.; E. FISHER, *Risk regulation and administrative constitutionalism*, Hart publishing, Oxford and Portland, 2010, p.40 ss.; D. PESENDORFER, *Risk regulation and precaution*, in D. LEVI-FAUR, *Handbook on the politics of regulation*, Edward Elgar, 2011, 283 ss.

⁹ Sul punto M. SIMONCINI, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010, p.56

dalla percezione di insicurezza che i cittadini hanno. Essa è il frutto dell'azione dei media, dei messaggi che le stesse amministrazioni a tutti i livelli decidono di veicolare ed anche dell'aspettativa generata da provvedimenti assunti in altri Stati. I cittadini non possiedono informazioni proprie sui singoli fenomeni ma formano la loro valutazione su quelle messe loro a disposizione e su di esse decidono i loro comportamenti. Questi ultimi e le richieste che da essi derivano influenzano le decisioni politiche assunte dalle amministrazioni.

2. La percezione del rischio immigrazione

Nel caso dell'immigrazione il livello di precauzione richiesto è condizionato da un altro fattore molto importante e cioè la percezione del rischio. Quest'ultima descrive le sensazioni dei diversi individui davanti ad una certa tipologia di rischio ed è influenzata non solo da elementi fattuali ma anche da fattori individuali, culturali e nazionali. In questo senso risulta emblematico proprio l'ambito migratorio in quanto l'immigrazione si configura ormai come un «*public risk*»¹⁰ rispetto al quale i cittadini chiedono di avere risposte dal governo e dalle amministrazioni territoriali.

Il problema è che non sempre la «visione» dei cittadini corrisponde al livello reale di rischio perché, come anticipato, è condizionata da elementi psicologici¹¹, dal grado di istruzione, dal genere (le donne infatti presentano spesso un livello di percezione del rischio più elevata rispetto agli uomini)¹², dall'età (gli anziani hanno solitamente un livello di preoccupazione maggiore specialmente rispetto al fenomeno immigrazione), dalla zona nella quale si abita, dal modello culturale vigente nel paese (ad es. in Italia negli ultimi anni si è assistito ad una maggiore concentrazione sugli aspetti di deterrenza piuttosto che di accoglienza e gestione degli immigrati) e soprattutto dai media. Non è quindi semplice prevedere come i cittadini recepiranno le informazioni disponibili e soprattutto il grado di rischio che riterranno ne deriverà e rispetto al quale chiederanno di agire¹³.

Ciò significa che alla regolazione è richiesto di ridurre non solo l'incidenza degli eventi associati al rischio ma anche di intervenire tenendo conto sia del livello di rischio reale che di quello percepito. Proprio sulla risposta fornita si baserà infatti la fiducia che i governati avranno nelle capacità dei governanti e la valutazione su quanto fatto sarà inevitabilmente condizionata dalla presentazione delle informazioni fatta dai mezzi di comunicazione. Allo stesso modo può essere vera anche l'affermazione opposta e cioè che le amministrazioni hanno la possibilità, attraverso le informazioni diffuse sui media relativamente ai rischi conseguenti ad una massiccia ondata migratoria (come avvenuto per la crisi in Libia, la Tunisia e l'Egitto), di influenzare la percezione del rischio dei cittadini rispetto a quel determinato evento¹⁴.

¹⁰ Sul punto G. BOUNDS, *Challenges to designing regulatory policy frameworks to manage risks*, in *Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk*, OECD Review of regulatory reform, 2010, 15 ss.

¹¹ Sunstein indica cinque principali meccanismi psicologici che sono in grado di indurre gli individui in errore sulla reale portata dei rischi. Sul punto C.R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura: oltre il principio di precauzione*, Mulino, Bologna, 2010, 35 ss.

¹² Sul punto si veda D.M. KAHAN, D. BRAMAN, J. GASTIL, P. SLOVIC, C.K. MERTZ, *Gender, race, and risk perception: the influence of cultural status anxiety*, 1 st Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper, 2005, rep. sul sito ssrn.com.

¹³ Sul punto in particolare W. KIP VISCUSI, *Alarmist decisions with divergent risk information*, «The Economic Journal», 1997, 1657 ss., rep. anche sul sito msuweb.montclair.edu.

¹⁴ Sul punto G. MAJONE, *Strategic issues in risk regulation and risk management*, in *Risk and regulatory policy...*, op. cit., p. 96 ss.

Le conseguenze di una «sensazione» del rischio non corrispondente alla realtà possono determinare sia la scelta di porre in essere provvedimenti non sempre adeguati, basati sul principio di deterrenza in modo da «comunicare» maggiore sicurezza, sia un'inadeguata gestione delle risorse disponibili. Specialmente in riferimento a quest'ultimo aspetto, in un periodo di crisi economica quale quello attuale, risulta fondamentale riuscire ad utilizzare in modo efficace le risorse destinate alla prevenzione e gestione dei rischi derivanti da fenomeni migratori.

3. Le caratteristiche dell'informazione nella definizione del «rischio immigrazione»

Nel quadro delineato l'informazione risulta un elemento imprescindibile per comprendere il rischio esistente e le conseguenti risposte da dare. Essa infatti ha un ruolo nell'individuazione, nella valutazione e nella gestione del rischio. In rapporto all'immigrazione l'analisi si concentrerà in particolare sulle caratteristiche dell'informazione con particolare attenzione al contenuto, ai soggetti che forniscono i dati, alle modalità di utilizzo ed ai destinatari.

Proprio il contenuto ed i soggetti permettono di evidenziare l'esistenza di due differenti tipologie: l'informazione «tecnica» corrispondente a quella scientifica fornita da soggetti specializzati e quella «divulgativa» derivante dai media. La prima risulta funzionale all'identificazione e valutazione del rischio mentre la seconda ha un ruolo principalmente nella comunicazione del rischio. In realtà quando si parla di comunicazione del rischio ci si riferisce solitamente allo scambio di informazioni scientifiche fra i soggetti tecnici che le hanno elaborate e amministrazioni che dovrebbero utilizzarle per decidere gli interventi da porre in essere (preventivi e non)¹⁵. Nel caso dell'immigrazione però la comunicazione del rischio non è rappresentata solo da informazione qualificata. Ciò è dovuto al fatto che quella scientifica risulta non facile da elaborare e non sempre disponibile nel momento in cui avvengono gli avvenimenti (si pensi in questo senso alle ondate migratorie della primavera araba, consistenti e non quantificabili e prevedibili in tempi rapidi). Per tale motivo si assiste spesso sui mezzi di informazione ad una prevalenza di quella divulgativa. Quest'ultima può essere definita come la diffusione di notizie da parte dei media che cercano di delineare quanto potrebbe accadere in base a dati scientifici o in molti casi alla luce di ricostruzioni giornalistiche. Vi sono quindi più soggetti che forniscono le informazioni: in un caso si tratta di soggetti specializzati per indagini scientifiche nell'altro di soggetti specializzati nella comunicazione al grande pubblico. Entrambi agiscono per consentire una maggiore conoscenza dei fenomeni che generano percezione di rischio ma le loro finalità sono diverse così come l'impatto che creano nella società. Infatti i dati tecnico/scientifici sono diretti in primo luogo alle amministrazioni e poi anche ai mezzi di comunicazione che possono a loro volta fornire «previsioni giornalistiche» anche in assenza di dati scientifici o sulla base di dati parziali. Ciò significa che i media non dovrebbero essere considerati fornitori diretti di informazioni sul rischio ma lo diventano nel momento in cui mettono insieme fatti o dati sui fenomeni migratori e formulano ipotesi che hanno un impatto sull'opinione pubblica, sulla percezione e sull'accettazione del rischio influenzando conseguentemente anche il comportamento delle amministrazioni pubbliche interessate dai fenomeni migratori a livello nazionale e locale. Infatti una corretta e veritiera informazione è determinante per correggere distorsioni del pubblico nella percezione dei rischi ed ha quindi una diretta incidenza anche sulle conseguenti scelte normative.

¹⁵ Sul punto in particolare L. ALLIO, *L'analisi del rischio ed il processo decisionale: una nuova frontiera per la better regulation*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope*. Quaderni di Astrid, Il Mulino, Bologna, 2010, 478 ss.

3.1. L'informazione «tecnica»

Le informazioni disponibili sui rischi derivanti dall'immigrazione possono essere distinte in base al contenuto fra quelle di tipo tecnico¹⁶ (fornite cioè da strutture specializzate e basate su analisi scientifiche) e quelle di tipo divulgativo (cioè messe a disposizione in forma semplificata dai media). Per quanto concerne la prima categoria essa è basata su un percorso articolato. Vi è infatti una fase di raccolta, una di elaborazione delle possibili risposte al rischio in esame ed una di messa a disposizione delle istituzioni per l'individuazione degli interventi necessari. A tale tipo di informazione può anche fare seguito, anche se non sempre avviene, quella di tipo divulgativo. In questo caso si possono individuare diversi momenti e risultano coinvolti anche soggetti differenti visto che la fase di acquisizione delle informazioni è di solito effettuata da organismi specializzati, quella di elaborazione ed utilizzo vede il coinvolgimento delle amministrazioni che devono decidere se e quali provvedimenti assumere e quella di divulgazione coinvolge media e cittadini.

Nel settore dell'immigrazione la raccolta delle informazioni tecniche sui possibili rischi collegati ai flussi migratori è solitamente effettuata da organismi europei specializzati e in particolare dall'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri (FRONTEX¹⁷) e dalla Rete europea sulle migrazioni¹⁸. FRONTEX è infatti dotata di una specifica unità interna di *risk analysis* che effettua rapporti trimestrali di rischio per le istituzioni europee e per gli Stati coinvolti che evidenziano i fenomeni migratori in atto, i possibili rischi, gli elementi a sostegno delle differenti segnalazioni ed i paesi che potranno essere maggiormente coinvolti o sono già in parte coinvolti.¹⁹

In particolare a seconda dei momenti e degli avvenimenti verrà dedicata maggiore attenzione ai flussi migratori terrestri²⁰ o a quelli via mare nel bacino del Mediterraneo come avvenuto nel periodo della c.d. primavera araba evidenziando anche i differenti livelli di rischio per i territori e le previsioni sulle possibili emergenze da fronteggiare.

L'Agenzia comunica i dati in una forma aggregata e quindi compie già una prima elaborazione suggerendo anche se sia sufficiente un intervento europeo o se sia necessario un intervento coordinato con i paesi che risultano maggiormente interessati. In particolare gli Stati potranno adottare provvedimenti nazionali e le amministrazioni territoriali coinvolte a loro volta potranno decidere di agire con ordinanze (come avvenuto spesso negli ultimi anni e come sarà evidenziato nel caso Lampedusa trattato successivamente).

¹⁶ Sul punto W.J. BURNS, *Risk perception: a review*, report of Center for Risk and Economic Analysis of terrorism event (CREATE), University of Southern California, maggio 2007, rep. sul sito del centro, p. 4 ss.

¹⁷ L'Agenzia è stata istituita con Regolamento del Consiglio n.2007/2004/EC rep. in OJ L 349 del 25 novembre 2004 successivamente modificato dal Reg. n.863/2007 e dal Reg. n. 1168/2011. In dottrina sull'agenzia si veda S. TREVISANUT, *L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: Frontex e diritto internazionale*, «Il diritto dell'Unione Europea», 2008, p.367 ss.; I. LAITINEN, *Frontex: an inside view*, rep. sul sito Eiascope, 2008, n.3, p.31 ss.; A.W. NEALS, *Securitization and risk at the Eu border: the origins of FRONTEX*, «Journal of common market studies», 2009, p. 333 ss.; A. BALDACCINI, *Extraterritorial border controls in the Eu: the role of Frontex in operations at sea*, in V. MITSILEGAS, B. RYAN (a cura di), *Extraterritorial immigration control: legal challenges 2010*, Brill, Leiden, p.229 ss.; S. LEONARD, *FRONTEX and the securitization of migrants through practices*, Working paper EUI, febbraio 2011, rep. sul sito EUI.

¹⁸ Istituita come progetto pilota nel 2004 ha poi ricevuto base legale con la Decisione del Consiglio n. 2008/381/EC rep. in OJ L 131 del 21 maggio 2008.

¹⁹ I rapporti sono pubblicati e reperibili sul sito di FRONTEX nella sezione dei lavori della *Risk analysis unit*.

²⁰ Si veda ad es. il rapporto "Western Balkans", 2010, rep. sul sito dell'Agenzia.

3.2. L'informazione divulgativa: il ruolo dei media nella percezione del rischio

I media «tradizionali» (televisione, giornali e radio) rappresentano un'importante fonte giornaliera di informazione per gli individui su molti temi fra i quali i fenomeni migratori. Essi non solo presentano avvenimenti ma sono in grado di generare effetti psicologici che influenzano le conoscenze, le percezioni e comportamenti degli ascoltatori e soprattutto sono la fonte informativa principale per i singoli eventi ed i rischi ad essi connessi²¹. La loro comunicazione non è necessariamente basata su dati o studi sui rischi forniti dalle istituzioni ma può essere una semplice presentazione di eventi corredata di giudizi di tipo giornalistico. Proprio questo elemento fa sì che una simile divulgazione, nel caso di un fenomeno come l'immigrazione per il quale c'è un livello di attenzione alta da parte dei cittadini, possa generare una pressione sulle istituzioni rispetto all'esistenza di un certo rischio. Ciò fa sì che si senta la necessità di interventi sulla base della sola sensazione di insicurezza e indipendentemente dalla situazione realmente esistente²². Questo significa che indirettamente i media possono avere un'influenza anche sulle scelte amministrative visto che queste ultime rispondono al bisogno di maggiore certezza e sicurezza espresso dall'opinione pubblica. Gli elementi attraverso i quali analizzare questo tipo di informazione sono qualità, precisione e corrispondenza delle notizie con il livello di rischio reale. Per quanto concerne il primo aspetto va sottolineato come il livello qualitativo delle informazioni messe a disposizione del pubblico dipenda sia dall'emittente e dall'attendibilità della quale essa gode sia dall'accuratezza e dal collegamento con elementi «scientifici»²³ ai quali si fa riferimento per fornire dati previsionali sui fenomeni migratori.

A tale aspetto si collegano anche gli altri due parametri, precisione e corrispondenza, dei quali è difficile ravvisare l'esistenza in assenza di qualità. In tal caso infatti si riscontra spesso imprecisione rispetto al livello di rischio esistente o addirittura, nei casi peggiori, distorsioni per eccesso dei fatti. L'eventuale «manipolazione» delle notizie e della loro presentazione può rispondere ad una finalità ben precisa corrispondente alla volontà di cercare di aumentare i livelli di audience con notizie c.d. sensazionali o tali da impressionare l'ascoltatore. I fatti pur corrispondendo ad un evento realmente accaduto o in atto e dotato anche di una certa ciclicità (come gli sbarchi di immigrati sulle coste italiane) vengono presentati facendo riferimento alle conseguenze peggiori che potranno derivarne e come tali difficilmente destinate a realizzarsi in quelle proporzioni (ad es. annunci di sbarchi quotidiani e destinati in breve tempo a far arrivare milioni di persone)²⁴. Ciò è possibile sia perché i cittadini non hanno altri dati con cui confrontare quanto comunicato dai media sia perché il livello di «stress emozionale» generato dalle diverse tipologie di rischio è differente e l'immigrazione, originando insicurezza e non essendo valutabile e controllabile dal singolo, è uno dei fenomeni a cui si collega una maggiore preoccupazione.

²¹ Sul punto M.F. DAHLSTROM, A. DUDO, D. BROSSARD, *Precision of information, sensational information, and self-efficacy information as message-level variables affecting risk perceptions*, «Risk analysis», 1, 2012, 155 ss.

²² In questo senso può essere utile ricordare quanto recentemente avvenuto per le ceneri del vulcano islandese. Sul caso in particolare A. BURGESS, *Representing emergency risks: media, risk and "acts of God" in the volcanic ash cloud*, in A. ALEMANNI, *Governing disaster. The challenges of emergency risk regulation*, E. Elgar, 2011, p.65 ss.

²³ Gli elementi scientifici a supporto risultano molto più evidenti in altre sfere nelle quali viene valutato il rischio come l'ambiente, la salute, ecc.

²⁴ La questione non riguarda solo l'ambito dell'immigrazione ma anche quello della salute e del cambiamento climatico. Su tali settori si vedano rispettivamente A.D. DUDO, M.F. DAHLSTROM, D. BROSSARD, *Reporting a potential pandemic. A risk-related assessment of avian influenza coverage in U.S. newspaper*, «Science communication», 4, 2007, p. 429 ss. e J. SMITH, *Dangerous news: media decision making about climate change risk*, «Risk Analysis», 6, 2005, p.1471 ss.

Infine va sottolineato come le nuove tecnologie comunicative ed in particolare internet hanno un impatto differente rispetto agli altri nella percezione del rischio che trasmettono ai cittadini. Attraverso internet infatti vi è un accesso più facile ed immediato alle notizie ed alle informazioni sui rischi connessi e si crea molto più rapidamente una condivisione di opinioni ed una partecipazione o addirittura una mobilitazione per chiedere alle istituzioni di intervenire nella gestione del rischio. Proprio a questi aspetti si collegano però i problemi di attendibilità e accuratezza delle informazioni sulla reale entità del rischio visto che molti siti non sono soggetti ad alcun tipo di controllo sulla veridicità dei contenuti pubblicati.

4. La stretta correlazione fra le caratteristiche dell'informazione sul rischio e la percezione del rischio

L'analisi dei soggetti che forniscono le informazioni, siano essi esperti o mezzi di comunicazione, permette di enucleare meglio gli elementi che caratterizzano il rischio «trasMESSO» e le sue due dimensioni. La prima riguarda il livello di preoccupazione generata e la stima del rischio che ne deriva. Il rischio può infatti essere valutato in base alle sue possibili conseguenze e ed alla sua probabilità di verificarsi. In questo senso, a seconda delle situazioni, può essere considerato controllabile, foriero di esiti imprevisti, capace di avere effetti catastrofici e di avere conseguenze anche per le future generazioni. La seconda dimensione si collega al livello di conoscenza di quel rischio che può essere considerato nuovo, in grado di essere studiato da esperti e conosciuto in tutte le sue implicazioni o in grado di produrre effetti nel tempo anche diversi fra loro.

Se applichiamo questi strumenti di analisi nel settore dell'immigrazione alcuni degli elementi già evidenziati appaiono più chiari e si comprende meglio perché in quest'ambito l'intervento delle istituzioni di ogni livello sia complesso e non sempre univoco.

Se consideriamo infatti i fenomeni migratori, pur non essendo essi in grado, a prima vista di avere effetti catastrofici, si può affermare che essi non possono essere pienamente controllabili in quanto caratterizzati da imprevedibilità nella tempistica, nella dimensione e nella destinazione. Ciò significa che anche gli effetti che ne deriveranno saranno difficili da prevedere soprattutto per quanto riguarda l'impatto sul territorio interessato. Conseguentemente anche il livello di rischio risulterà incerto e suscettibile di essere influenzato dalle caratteristiche dei singoli già evidenziate (livello istruzione, genere maschile o femminile, ecc.). Una simile riflessione vale sia per gli sbarchi massicci dovuti ad eventi particolari (v. crisi in Nord-Africa) che per quelli ciclici. Infatti nonostante gli studi effettuati dall'Unione Europea e da alcune organizzazioni internazionali sugli sbarchi che interessano i paesi del Mediterraneo e le rotte seguite non è possibile arrivare ad una conoscenza esatta e duratura nel tempo dei movimenti migratori e delle dimensioni degli arrivi²⁵. Infine anche in rapporto al grado di conoscenza sul rischio immigrazione, nonostante gli studi di FRONTEX e altre strutture specializzate, non risultano esserci dati certi né per quanto riguarda la situazione attuale né per i possibili effetti futuri (basti pensare alle implicazioni assunte dall'immigrazione a seguito dei gravi fatti terroristici verificatisi negli ultimi anni).

²⁵ Si vedano in questo senso sia i rapporti elaborati da Frontex e reperibili sul sito dell'Agenzia nonché ad es. il rapporto dell'International Organisation for Migration (IOM), *Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union: an overview of recent trends*, rep. sul sito iom.int.

5. La qualificazione dell'immigrazione come emergenza da gestire: intervento europeo e nazionale

La percezione del rischio e il ruolo dell'informazione divulgativa spingono i cittadini a chiedere alle istituzioni interventi con effetti di breve periodo piuttosto che di lungo periodo. Ciò è anche il frutto di politiche che in questi anni hanno visto decretare sempre più spesso l'esistenza di situazioni di emergenza di fronte ai flussi migratori che hanno interessato il nostro paese. Tale comportamento ha contribuito a generare la convinzione dell'esistenza di alti rischi derivanti dall'immigrazione ai quali è necessario dare risposte nel tempo più breve possibile.

Ciò è avvenuto anche con la crisi politica nel Nord-Africa²⁶ che ha interessato diversi paesi e determinato un notevole afflusso di immigrati sulle coste italiane e come primo approdo sull'isola di Lampedusa.

Proprio per cercare di tenere sotto controllo i continui sbarchi in un primo momento il governo italiano aveva chiesto che FRONTEX intervenisse rafforzando la sorveglianza delle frontiere esterne all'Ue²⁷. Essa infatti ha fra i suoi compiti anche quello di poter inviare per un periodo di tempo circoscritto squadre di intervento rapido alle frontiere (le c.d. *Rapid border intervention teams – RABITs*). L'agenzia aveva risposto positivamente all'appello italiano anticipando i tempi di attuazione di una operazione congiunta di pattugliamento nel Mediterraneo denominata *Hermes 2011* in base alla quale esperti degli Stati membri, oltre ad un sostegno navale ed aereo, avrebbero supportato le autorità italiane²⁸. Tale azione non si è però rivelata sufficiente rispetto al continuo aumento del numero dei migranti e questo ha spinto il governo italiano sia ad invocare la c.d. clausola di solidarietà (art.80 TFUE) in base alla quale le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'immigrazione ed all'asilo sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione (anche dal punto di vista finanziario) sia ad assumere misure per gestire l'emergenza. In particolare il Consiglio europeo dell'11 marzo 2011, pur sottolineando l'importanza dell'azione *Hermes*, riconosceva l'esigenza di potenziare l'azione ed i poteri di FRONTEX di fronte a tali situazioni e sottolineava la necessità di un confronto con i paesi interessati per garantire il sostegno tecnico-finanziario necessario per migliorare le azioni di controllo e rimpatrio²⁹. Ciononostante l'Italia doveva fronteggiare una situazione di forte difficoltà³⁰, in particolare sull'isola di Lampedusa, e per questo vi era stata una dichiarazione dello stato di emergenza da parte del governo (Dpcm del 12 febbraio 2011), prorogato poi nei mesi successivi³¹, utilizzando il meccanismo previsto dalla legge

²⁶ Per cercare di dare soluzione soprattutto alla grave situazione verificatasi in Libia è stata adottata anche una risoluzione delle Nazioni Unite in data 17 marzo 2011, n.1973 (2011).

²⁷ Sul punto B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione Europea: una colpevole assenza?* in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2011, p.17 ss.

²⁸ L'inizio di tale operazione inizialmente prevista per il giugno 2011 era stata anticipata, vista la situazione, al febbraio 2011 e prorogata fino ad agosto con una estensione dell'area operativa in modo da includere anche la Sardegna. Maggiori informazioni su tale operazione sono rep. sul sito di Frontex.

²⁹ V. Dichiarazione del Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo 2011, Punto 11.

³⁰ Va ricordato che già prima della crisi in Nord Africa l'Italia aveva deciso di attuare misure di contrasto all'immigrazione ritenute maggiormente incisive, fra le quali anche la discussa azione di respingimento in alto mare. Sul punto in particolare P. BONETTI, *Respinti e indifesi? La prima pronuncia della Corte europea sugli sbarchi a Lampedusa*, «Quad. cost.», 2010, p.426 ss.

³¹ Solo nel 2011 alla dichiarazione citata hanno fatto seguito il Dpcm del 7 aprile per l'emergenza nel Nord Africa e un efficace contrasto all'eccezionale afflusso di cittadini extra-comunitari, il Dpcm del 3 agosto per l'estensione dello stato di emergenza relativo all'afflusso di immigrati dal Nord-Africa agli aspetti umanitari, i Dpcm del 6 ottobre e del 21 novembre per la proroga dell'emergenza legata all'eccezionale afflusso di cittadini nord-africani.

sulla protezione civile al quale si è fatto ricorso molto spesso negli ultimi anni³². Una simile impostazione risultava la naturale prosecuzione di una gestione dell'immigrazione basata negli ultimi anni sull'uso costante di strumenti emergenziali e dichiarazioni di stato di emergenza che hanno portato sempre di più a considerare esercizio di potere ordinario ciò che invece è straordinario³³.

Identica modalità di azione aveva spinto successivamente lo stesso sindaco dell'isola a fare ricorso al suo potere emergenziale emanando specifiche ordinanze per rispondere alle pressioni degli abitanti che percepivano nella situazione venutasi a creare un alto livello di rischio.

In realtà il duplice ricorso al potere emergenziale per l'evento «sbarchi» dal punto di vista giuridico non appare giustificato. Tale avvenimento infatti non presentava i caratteri di una catastrofe imprevedibile e di notevoli proporzioni bensì di una situazione prevedibile a fronte di una grave situazione di crisi politica in paesi molto vicini all'Italia e in particolare all'isola di Lampedusa.

Peraltro, essendo l'immigrazione un fenomeno ormai strutturale per il nostro paese, potevano essere individuate forme di gestione che consentissero negli anni di superare il ricorso al potere emergenziale e trasmettessero anche ai cittadini una differente percezione del rischio collegato. Infatti il costante ricorso ai poteri di emergenza a tutti i livelli e la continua proroga dello stato di emergenza, oltre a suscitare seri dubbi sulla definizione di situazione di emergenza³⁴, contribuiscono a comunicare maggiore insicurezza rispetto agli avvenimenti in atto ed aumentano la sensazione dell'esistenza di un rischio grave ed imminente rispetto al quale l'uso di poteri straordinari appare l'unico modo per realizzare interventi rapidi e incisivi.

6. Le ordinanze sindacali ed il ricorso al potere straordinario per gestire il rischio immigrazione

Proprio il richiamo al caso di Lampedusa mette in evidenza la necessità di soffermarsi su uno strumento che recentemente ha avuto notevole applicazione e cioè le ordinanze sindacali. Queste ultime infatti sono state utilizzate più volte per rispondere rapidamente ad una percezione del rischio da parte degli abitanti e soprattutto agli aspetti in grado di generare maggiore preoccupazione.

³² La L.225/1992, istitutiva del servizio di protezione civile, stabilisce che «a fronte di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per entità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari (...) il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla natura ed alla qualità degli eventi» (art.5). Proprio nell'ambito degli altri eventi è stato inserito il fenomeno dei flussi migratori permettendo così il ricorso ai poteri emergenziali.

³³ L'immigrazione ha assunto in questo modo sempre di più il carattere di una calamità generata non dalla natura bensì da inefficienze amministrative. Sul punto in particolare S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2006, p.659 ss.; M. VRENNNA, F. BIONDI DAL MONTE, *L'emergenza "strutturale". Alcune riflessioni a margine degli sbarchi dei migranti provenienti dal Nord Africa*, 21 aprile 2011, rep. sul sito www.asgi.it e F. BIONDI DAL MONTE, *La politica della perenne emergenza e i poteri extra ordinem del governo*, ottobre 2011, rep. sul sito del gruppo di Pisa.

³⁴ Si veda in questo senso una recente pronuncia della Corte di Giustizia, causa C-297/08, *Commissione c. Italia*, del 4 marzo 2011, rep. sul sito della Corte, nella quale si afferma che "qualora un evento abbia costituito causa di forza maggiore, i suoi effetti potrebbero durare soltanto per un limitato periodo di tempo, e cioè per il tempo materialmente necessario, ad un'amministrazione che metta in opera la normale diligenza, per risolvere la situazione di emergenza indipendente dalla sua volontà" (punto 48).

Il ricorso ad ordinanze³⁵ da parte dei sindaci ha conosciuto nuovo vigore proprio in funzione di tutela della sicurezza urbana³⁶ e dell'incolumità pubblica³⁷ e grazie alla formulazione dell'art.54 TUEL³⁸. Nella sua ultima versione quest'articolo infatti lasciava ampio spazio ad un uso sostanzialmente «ordinario» delle ordinanze per gestire fenomeni che non sempre risultavano caratterizzati da necessità ed urgenza nonostante la giurisprudenza abbia più volte sottolineato come esse si qualificano come provvedimenti extra-ordinem³⁹. In particolare appare interessante sottolineare la vasta applicazione che gli interventi dei sindaci hanno avuto per cercare di ridurre la percezione di rischio legata ai fenomeni migratori ed alle situazioni di maggiore pressione da parte dell'opinione pubblica in concomitanza con l'aumento degli sbarchi.

Queste eventi hanno evidenziato più che la capacità di ridurre i rischi connessi all'immigrazione la possibilità di incidere in modo duraturo su diritti e libertà individuali indipendentemente dall'esistenza di motivi di urgenza e attraverso provvedimenti amministrativi diversificati sul territorio nazionale. Il loro utilizzo come strumento ordinario ha permesso infatti di superare la regola della necessaria provvisorietà e limitazione ad un periodo di tempo determinato⁴⁰. In questo senso i fenomeni di «sbarco» ripetuti e per un periodo prolungato di tempo hanno contribuito a sostenere la necessità di non introdurre vincoli temporali visto il perpetuarsi del rischio al quale i provvedimenti adottati dovevano rispondere. Ciò è avvenuto nonostante il Consiglio di Stato avesse già avuto modo di sottolineare come la previsione di un limite temporale di efficacia fosse un requisito essenziale di validità⁴¹. Peraltro la necessaria tempestività di azione giustificata dai rischi percepiti dai cittadini ha reso meno stringente anche la verifica sulla sussistenza di reali e imminenti

³⁵ Secondo l'art.54 TUEL (come modificato dalla L.125/2008 di conversione del D.L. n. 82 del 23 maggio 2008 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza urbana") le ordinanze dei sindaci possono essere di due tipi: quelle a carattere straordinario il cui esercizio è subordinato a specifici presupposti di fatto quali contingibilità ed urgenza e quelle a tutela della sicurezza urbana che possono essere adottate anche in difetto di tali requisiti stringenti. Nel secondo caso, il sindaco poteva utilizzare lo strumento dell'ordinanza a fronte di qualsiasi concreta esigenza di tutela della sicurezza urbana. Per un approfondimento sulla nuova versione di questo articolo e le sue implicazioni si veda il dossier n.210 dell'aprile 2010 del Senato della Repubblica rep. sul sito astrid-online. In dottrina in particolare A. PAJNO, "La sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa, in ID. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini, 2010, 19 ss.

³⁶ Il decreto del Ministero dell'interno del 5 agosto 2008 la definiva come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

³⁷ Su tale concetto e il suo utilizzo nelle ordinanze dei sindaci si veda in particolare F. PALAZZI, *Il potere di ordinanza "contingibile e urgente" del sindaco. Rassegna di giurisprudenza coordinata con la dottrina*, in A. PAJNO, op. cit., 223 e ss.

³⁸ Per una panoramica sulle diverse situazioni di allarme sociale che hanno determinato il ricorso ad ordinanze sindacali negli ultimi anni si veda in particolare il rapporto ANCI e Fondazione Cittalia, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, ottobre 2009, rep. sul sito astrid-online.

³⁹ Si veda in questo senso la sentenza del Consiglio di Stato del 9 febbraio 2011, sez. V, n.580 rep. sul sito giustizia-amministrativa.it

⁴⁰ Sul punto in particolare G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra-ordinem*, 27 febbraio 2009, pubblicato su federalismi.it

⁴¹ V. Consiglio di Stato, sentenza n. 8388 del 18 dicembre 2009, nella quale si afferma che «l'assenza di un termine finale di efficacia dell'ordinanza contingibile ed urgente ne evidenzia l'illegittimità, posto che requisito essenziale di validità di tale tipo di provvedimenti è la provvisorietà e, quindi, la prefissione di un limite temporale di efficacia, in assenza del quale il potere previsto per prevedere esigenze imprevedibili e non altrimenti risolvibili, si trasformerebbe in un non consentito mezzo di regolazione stabile di una situazione o di un assetto di interessi». E' opportuno ricordare per contro come lo stesso Consiglio, in una precedente pronuncia, avesse avuto modo di affermare anche che, laddove non sia possibile preventivamente valutare l'evoluzione temporale di un certo fenomeno, oggetto di ordinanza, può essere stabilito un intervento a tempo non determinato. Sentenza CdS n. 3264 del 29 maggio 2006.

Entrambe le sentenze sono rep. sul sito giustizia-amministrativa.it.

pericoli per la pubblica incolumità e sulla conseguente inevitabilità di ricorrere ad un rimedio straordinario.

Ciò ha di fatto reso le ordinanze uno strumento capace di porre regole che assumevano più un carattere generale che emergenziale.

Tale aspetto veniva sottolineato anche dall'ANCI che affermava come «contrariamente a quanto si è sempre ritenuto con riguardo al carattere derogatorio, temporalmente limitato, delle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti, i nuovi provvedimenti sindacali finiscono con l'introdurre una modifica sostanziale permanente della disciplina». Proprio tale aspetto secondo l'Associazione metteva in evidenza «una debolezza intrinseca dello Stato e del suo legislatore. Taluni fenomeni, infatti laddove si volesse incidere realmente dovrebbero essere disciplinati (...) su base nazionale, senza scaricare sul livello locale l'onere di un intervento che non può essere risolutivo e che spesso finisce col favorire solo la "delocalizzazione" dei fenomeni da un comune all'altro, con il rischio che si possa innescare, proprio per questo, un progressivo rincorrersi di misure restrittive volte a fronteggiare gli squilibri di un assetto ordinamentale privo dei necessari caratteri unitari e, ancor più, degli strumenti di coordinamento normativo, ancor prima che amministrativo»⁴².

Sul piano della regolazione del rischio poi una simile impostazione generava una conseguenza ulteriore e cioè una possibile inversione fra i soggetti esistenti ai diversi livelli di intervento e deputati ad agire per la riduzione del rischio. Infatti l'intervento locale poteva diventare la prima e più efficace risposta, anche sul piano temporale, alle percezioni di rischio manifestate dai cittadini rispetto al fenomeno migratorio determinando così un adeguamento, quantomeno del livello nazionale, a quanto già previsto dai sindaci.

Una simile situazione in realtà è stata parzialmente modificata dall'intervento della Corte Costituzionale. Già nel 2010⁴³ infatti il giudice amministrativo aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale in relazione al carattere che le ordinanze dei sindaci stavano assumendo e la Corte con decisione n.115/2011⁴⁴ ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art.54 co.4 TUEL laddove riconosceva al sindaco la possibilità di adottare provvedimenti a contenuto normativo per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche al di fuori di casi di contingibilità ed urgenza.

In realtà simili interventi, pur sollevando problemi giuridici collegati all'uso di un potere straordinario, potevano risultare giustificati «nel contenuto» proprio per il richiamo alla tutela della incolumità e della salute pubblica⁴⁵. Se si considerano ad esempio le ordinanze emesse dal sindaco di Lampedusa è possibile evidenziare non solo il richiamo alla sicurezza urbana ma anche i rischi per la salute connessi all'aggravarsi delle condizioni igienico-sanitarie per la concentrazione di immigrati senza possibilità di adeguata sistemazione nei centri di accoglienza⁴⁶. In tali casi, secondo la Corte di giustizia europea, anche se non vi fossero certezze sulla portata dei rischi per la salute

⁴² Rapporto ANCI, cit. p. 70.

⁴³ L'ordinanza che ha sollevato la questione di fronte alla Corte Cost. è quella del TAR Veneto, 22 marzo 2010 pubblicata in G.U., prima parte speciale, 2010, 191.

⁴⁴ La sentenza n. 115/2011 del 7 aprile 2011 è rep. sul sito della Corte. Per un commento A. GUAZZAROTTI, *La Corte Costituzionale pone fine alle ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana: un rigore foriero di futuri sviluppi?*, «Dir., imm. e citt.», 2011, 91 ss; M. CARRER, *Le ordinanze dei sindaci e la scorciatoia della Corte. Osservazioni, a prima lettura, alla sentenza della Corte Costituzionale 7 aprile 2011 n. 115*, «Forum di quaderni costituzionali», 2011, 3.; M. BROCCA, *Le contraddizioni delle ordinanze ordinarie del sindaco*, «Forum amm., CDS», 2011, p. 2278 ss.

⁴⁵ Sul punto M.P. Chiti sottolinea come la presenza di rischi per la salute pubblica «implichi l'esercizio di poteri amministrativi non predeterminati dalla legge né nei presupposti né nel contenuto e comunque più ampi ed incisivi di quelli tradizionali», ID., *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, Riv. it. dir. pubbl. com., 2006, 3.

⁴⁶ Si vedano in questo senso sia l'ordinanza sindacale n. 2830 del 16 febbraio 2011 che la n. 2837 del 25 febbraio 2011.

possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano dimostrate realtà e gravità dei rischi⁴⁷. Sulla stessa linea si era espressa anche la giurisprudenza amministrativa italiana laddove aveva riconosciuto che nel concetto di incolumità pubblica rientra anche l'integrità fisica che risulta minacciata in presenza di un pericolo di diffusione di malattie. Essa aveva infatti avuto modo di evidenziare come «l'integrità fisica si identifica nell'assenza di qualsivoglia processo patologico ed è minacciata tutte le volte in cui vi sia pericolo di malattia (...) E' di palmare evidenza che qualunque situazione antigienica diffusa (...) determina un pericolo di diffusione di malattie e perciò integra la minaccia per l'incolumità»⁴⁸.

7. Il difficile equilibrio fra utilizzo del potere ordinario e straordinario nella gestione del rischio immigrazione

Alla luce di quanto evidenziato appare opportuno soffermarsi sulla ripartizione dei poteri di intervento nei confronti del rischio immigrazione e sulla capacità di azione dei diversi livelli di governo.

Nonostante il recente intervento della Corte Costituzionale volto a limitare il ricorso «in via ordinaria» alle ordinanze da parte dei sindaci si assiste infatti anche a livello nazionale ad un ampio e frequente ricorso alla dichiarazione di emergenza. Nel settore in esame la prevenzione e gestione del rischio appaiono quindi appannaggio del potere di emergenza differenziandosi così dagli altri ambiti di regolazione del rischio dove si assiste invece all'utilizzo dei poteri ordinari ed in misura minore al ricorso al potere straordinario.

Vi è poi un altro elemento degno di nota nel caso dei rischi «da immigrazione» che si collega alla scelta di ricorrere frequentemente a poteri emergenziali ed è quella che si potrebbe definire una «inversione della piramide istituzionale». Il livello istituzionale che risulta più esposto e sottoposto a pressioni per una rapida azione rispetto agli eventi che si verificano è quello locale e questo fa sì che spesso, proprio a questo livello, si decida di intervenire con gli strumenti a disposizione prima che ci sia un'azione quadro nazionale o delle linee di intervento europee nel solco delle quali collocare i provvedimenti assunti. Su tale impostazione ha una forte influenza l'elemento informativo e specificatamente l'informazione divulgativa fornita dai media. Le informazioni diffuse ai cittadini nella maggior parte dei casi sono di tipo giornalistico ed «emozionale» piuttosto che tecniche e basate su studi scientifici. Questo non solo perché le seconde sono più difficili da acquisire e veicolare ma anche perché non sono sempre immediatamente disponibili e altrettanto attrattive per l'opinione pubblica. Peraltro anche in presenza di dati derivanti da studi scientifici non sempre i cittadini si fidano di quanto in essi evidenziato (si pensi solo per fare un es. agli studi dei rischi in ambito sanitario) e sono spesso più propensi a dare credito solo a ciò che rafforza le loro convinzioni sui livelli di rischio insiti in un certo fenomeno⁴⁹.

⁴⁷ Si vedano in particolare le sentenze della Corte di Giustizia del 5 maggio 1998, causa C-157/96, *The Queen c. Ministry of agriculture, fisheries and food and commissioners of customs & excise, ex parte National Farmers' Union e a.*; punto 63; sentenza del 5 maggio 1998, causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*, p. 99 e sentenza del 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia s.p.a. e a. c. Presidenza del Consiglio dei ministri e a.*, p. 111. Le sentenze sono reperibili sul sito curia.eu.int.

In dottrina in particolare A. BARONE, op. cit., 80 ss.

⁴⁸ Si veda in particolare la sentenza del TAR Calabria, sez. Reggio Calabria, n. 638 del 2009, rep. sul sito giustizia-amministrativa.it

⁴⁹ Per un approfondimento sul tema si veda in particolare D.M. KAHAN, H. JENKINS-SMITH, D. BRAMAN, *Cultural cognition of scientific consensus*, «Journal of Risk Research», vol. 14, 2011, p.147 ss.

In questo senso potremmo dire che l'elemento informativo, così come descritto, ha una forte influenza sulle scelte regolative fatte dalle istituzioni ed anzi in alcuni casi quasi indirizza la scelta sul tipo di potere da adottare. Se pensiamo infatti al ricorso ai provvedimenti emergenziali assunti dai sindaci nel caso Lampedusa ci accorgiamo che la scelta del potere straordinario non è solo condizionata dall'informazione e dalla pressione che da essa deriva ma è essa stessa una forma e uno strumento di comunicazione. Il sindaco ricorre ad una regolazione di emergenza per mostrare di voler agire in tempi brevi e con efficacia alle sollecitazioni dei cittadini e in questo modo cerca di evidenziare come, proprio ricorrendo allo strumento legislativo straordinario a sua disposizione, si possano contrastare e ridurre i rischi esistenti o percepiti come tali.

Tale impostazione insieme all'azione dei media ed alle scelte comunicative e legislative assunte a livello governativo in questi anni rendono difficile pensare di riuscire a limitare il ricorso ai poteri straordinari e alle dichiarazioni di stato di emergenza.