

*Federico Derchi (Università degli Studi di Bologna)*

## IL DECRETO MINNITI E LA CIRCOLARITÀ NELL'EMERSIONE DEI SIGNIFICATI LEGITTIMANTI. UNO STUDIO DI CASO SU GALLARATE

1. Introduzione. – 2. Il decreto Minniti. – 3. Sicurezza integrata. – 4. Analisi empirica. – 5. Pericoli “extracomunitari”. – 6. Conclusioni: circolarità, devianza e marginalità.

### 1. Introduzione

Questo lavoro è un tentativo di lettura del decreto Minniti-Orlando del 2017, prendendo questo testo non solo come foriero di nuove norme repressive e di controllo nelle città italiane, ma anche, se non soprattutto, come un testo portatore di messaggi ulteriori, dati tanto dalle scelte di carattere lessicale quanto dalle ragioni retrostanti la sua adozione. Queste forme e queste intenzioni sono rilevabili dal disposto normativo in senso stretto, così come dai documenti preliminari la sua adozione. In particolare, le prossime pagine si concentreranno sul meccanismo di produzione di queste forme e dei significati proposti, partendo dalla considerazione secondo cui una molteplicità di attori sociali interviene in questo processo di creazione, diffusione e consolidamento di concetti che troviamo cristallizzati nel disposto normativo. Per offrire un’analisi più concreta, abbiamo deciso di mettere a verifica l’utilizzo della retorica del “degrado”, prendendo come spunto un’ordinanza applicativa del decreto Minniti in un comune italiano, raffrontandola ad una lettura del quotidiano di riferimento del comune stesso. La città oggetto di questa ricognizione dei testi è Gallarate, circa 50.000 abitanti in provincia di Varese e compresa nell’area metropolitana di Milano. Tenendo lo stesso approccio utilizzato per la lettura del decreto nazionale, anche per l’ordinanza sindacale abbiamo provato ad analizzare il lessico su cui poggiano le disposizioni specifiche. Compiere un’operazione di lettura del principale quotidiano locale<sup>1</sup>, inoltre, ha rappresentato un tentativo di immersione, pur parziale, nella real-

<sup>1</sup> La ricerca su cui si basa questo lavoro tiene in considerazione un periodo che va dal 2007 al 2017. In particolare, per questi anni, il mese di marzo è stato usato come riferimento temporale tramite cui analizzare lo sviluppo delle notizie che si occupassero di alcuni temi: microcriminalità, immigrazione, reati commessi da persone non italiane, notizie in cui vi fossero esplicativi riferimenti ai concetti di “degrado” e “decoro”. Inoltre, tutte le notizie che facessero riferimento alle categorie appena elencate, con riguardo a specifici luoghi della città di Gallarate: su tutte, il piazzale antistante la stazione ferroviaria e le vie del centro storico. Dalla lettura di un totale di circa 700 pagine del quotidiano “La Prealpina”, abbiamo estratto poco meno di 500 notizie rilevanti. Escludendo marzo 2017, periodo in cui l’adozione dell’ordinanza ha letteralmente occupato la cronaca locale, contiamo una media di 40 notizie utili per ogni mese, vale a dire più di una notizia al giorno.

tà di una città di provincia per come viene descritta dalla cronaca locale, per come viene interpretata dai giornalisti e che porta a conoscere la città anche tramite la voce degli altri membri della società gallaratese. Decoro e degrado sono due termini su cui si è sviluppato questo lavoro e che incontreremo di continuo. Nominarli, a volte evocarli, sembra un'operazione possibile perché vengono proposti, soprattutto dalle voci della politica e dai media, come termini definiti in modo chiaro e univoco. In realtà, nascondono dietro al loro utilizzo una logica ben precisa. Come scrive Tamar Pitch (2013, 9), ragionando della definizione linguistica di decoro e su ciò che ad esso è conforme:

Decoroso è chi sta nei limiti, e i limiti devono almeno sembrare, se non essere, autoimposti. (...) Ma resta il fatto che nel senso comune prevalente il sostantivo “decoro” e l’aggettivo “decoroso” non si applicano a tutte le posizioni sociali.

Si tratta dunque del contrario di una presunta neutralità. Parlare di “degrado” e di “decoro”, così come fare riferimenti a generiche “emergenze sicurezza”, significa confrontarsi con una lunga tradizione italiana di provvedimenti adottati tanto a livello nazionale quanto a livello locale. È un fenomeno che sempre Pitch definisce come “protagonismo” dei sindaci italiani, scatenatosi soprattutto a seguito dell’introduzione della loro elezione diretta. Quanto appena detto è indissolubilmente collegato al tema che intendiamo approfondire: se è vero che esiste una presunta condivisione nel riferimento ad alcuni concetti di “senso comune”, è inevitabile chiedersi sulla base di cosa si sia formata questa convinzione e come si diffonda e si riproduca. Questa premessa sui termini ricorrenti che appaiono nelle azioni del legislatore, dei sindaci e che sono costantemente ripresi sulla stampa locale, ci aiuta ad introdurre il tema centrale: l’emersione ed il consolidamento delle costruzioni semantiche che sembrano stare alla base del decreto, dell’ordinanza, così come delle produzioni giornalistiche costantemente ritrovate, è, per noi, frutto di una forma di collaborazione almeno in principio “involontaria”, che finisce per diventare consensuale, tra gli attori sociali presenti su un determinato territorio.

Proprio per questo parliamo di circolarità: politica, comitati di quartiere, forze di polizia, cittadini, giornalisti e portatori di interesse in senso lato, sono tutti parte di un’operazione di rafforzamento reciproco di elementi di senso comune. Questa operazione può essere meglio descritta con le parole usate, in un lavoro riguardante il fenomeno migratorio e le sue rappresentazioni, da Marcello Maneri (1998, 268):

Il senso comune sicuritario appare (...) tanto il prodotto di processi di scambio e rispecchiamento largamente coscienti, praticamente intenzionali, quanto il risulta-

to di ‘ibridazioni’ discorsive, di processi di significazione che si realizzano proprio nel passaggio da una sfera comunicativa all’altra. La circolarità (...) riguarda anche azioni concrete, pressioni e aspettative reciproche che si risolvono in provvedimenti e pratiche (amministrative, penali, di polizia, di ‘vigilanza comunitaria’) che intensificano il controllo sociale (...).

Nel nostro caso, abbiamo incontrato un costante rimpallo di dichiarazioni, prese di posizione, provvedimenti specifici e generiche lamentele, per tutte quelle forme di cosiddetto “degrado urbano” che sono confluite nell’ordinanza locale del febbraio 2017 (e che si ritrovano nel decreto nazionale, di pochi giorni precedente). Parlare di circolarità, in questo lavoro, significa tentare di destreggiarsi nell’intricato campo in cui si fondono interessi economici, di consenso politico e di quella che viene definita “percezione di insicurezza” dal decreto Minniti. La creazione delle emergenze sicurezza a mezzo stampa, con la collaborazione di diversi attori sociali, non è sicuramente argomento di recente introduzione ma non per questo non attuale. In *Policing the Crisis*, un saggio del 1978, venne analizzata la diffusione di un particolare tipo di borseggio (“mugging”), per l’attenzione dedicata a questa “emergenza”, tanto da divenire un vero e proprio caso di “moral panic” (Hall *et al.*, 1978). Nello stesso lavoro troviamo, pur in un contesto differente, i temi con cui ci confronteremo. Il ruolo della stampa nella selezione delle notizie funzionale al mantenimento dell’alto livello di guardia. La collaborazione delle forze di polizia, dei cittadini spaventati (e delle lettere da questi inviati ai principali quotidiani) e le risposte istituzionali a questo fenomeno. In un complesso in cui gli attori sociali si muovono per interessi differenti ma dando vita ad un processo unitario di nascita e riproduzione dell’emergenza. Allo stesso modo, nel nostro caso, quando parliamo di creazione circolare delle retoriche escludenti, troviamo un punto di congiunzione tra interessi diversi che piegano al proprio tornaconto il tema della gestione dei fenomeni migratori, della microcriminalità, della devianza e della marginalità.

## 2. Il decreto Minniti

Il 20 febbraio 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legge n. 14 a firma del ministro degli Interni Marco Minniti e dal guardasigilli Andrea Orlando. Il decreto, convertito con la legge 18 aprile 2017, n. 48, reca *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*. Le disposizioni contenute in questo testo sono state oggetto di analisi e di numerosi commenti. Sui contenuti, sulle nuove norme introdotte e sulle implicazioni che le applicazioni di questo testo possono avere, ci sono stati importanti contributi. Tra questi, la critica puntuale e circostanziata all’intera struttura del decreto mossa da Giu-

seppe Mosconi (2017, 178) che sottolinea come privilegiare l’aspetto della “insicurezza percepita” porti a interventi “sovradimensionati rispetto all’oggettiva realtà dei problemi”. Un’altra voce critica si è levata dall’Associazione Antigone (2017, 2) che mette in guardia dalla decisione di “punire i poveri”, usando una locuzione che rimanda al titolo di un importantissimo testo, riferimento anche per questo lavoro, di Loïc Wacquant (2006). L’attenzione di molti commentatori si è soffermata su uno degli istituti di nuova introduzione caratterizzanti questo testo: il cosiddetto Daspo urbano (nell’articolato, agli articoli 9 e 10) ha attirato su di sé la maggior parte delle letture critiche. Se molte sono state le prese di posizione contrarie all’adozione di questo testo, non possiamo non sottolineare anche l’altra faccia della medaglia, vale a dire la soddisfazione espressa da diversi esponenti politici per la predisposizione di uno strumento utile a contrastare il crescente aumento della percezione di insicurezza da parte dei cittadini italiani. Rileviamo, al netto del giudizio di merito, la natura emergenziale di questo provvedimento che, per la forma che ne ha sorretto la nascita e per i contenuti espressi, si pone nel solco della decretazione d’urgenza in ambito di sicurezza. Al contrario, dalla lettura del testo e della relazione illustrativa che ha introdotto la discussione parlamentare, possiamo ricavare come gli intenti degli estensori della norma siano di lungo periodo. In particolare, facciamo riferimento all’art. 4 del testo definitivo, che è quello che si occupa di definire il concetto di “sicurezza urbana”. Nel farlo, vengono introdotti riferimenti ad alcune azioni che si pongono obiettivi ambiziosi e di lunga durata. Definita la sicurezza urbana come “il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città”<sup>2</sup>, il decreto offre anche alcuni strumenti dei quali servirsi: “interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale”; “eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale”; “prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio” e “promozione della cultura del rispetto della legalità e (...) affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile”<sup>3</sup>. In aggiunta alle previsioni inserite direttamente nel testo convertito in legge, facciamo riferimento anche alla già citata relazione illustrativa che compie un’operazione ulteriore, meritevole di attenzione. Questo documento anticipa e chiarisce alcuni temi. In particolare, in apertura, fa un riferimento immediato alla composizione “multietnica” della società, e lo fa in un contesto normativo che non si occupa direttamente di regolamentazione di fenomeni di immigrazione in Italia. Questa precisazione, insieme al fatto che negli stessi giorni i medesimi ministri abbiano firmato un altro de-

<sup>2</sup> Cfr. legge 48/2017, art. 4.

<sup>3</sup> Ivi.

creto che intende regolamentare la materia migratoria<sup>4</sup>, ci porta a considerare i due decreti legge come due parti di una medesima operazione di intervento in materia di sicurezza.

Parlare di sicurezza urbana, di sicurezza integrata (vale a dire le politiche che dal ministero dell'Interno discendono fino alla potestà dei sindaci di intervenire in materia di sicurezza), di immigrazione e di percezione di insicurezza, significa anche interrogarsi sul ruolo stesso del legislatore. In questo caso, significa interrogarsi sul ruolo di un ministero che con queste norme assume il ruolo di antenna recettrice del malcontento e del sentire popolare, con particolare riferimento alle risposte necessarie a ridurre la “percezione di insicurezza”. Marcello Maneri (2011) riflette su come l’insicurezza soggettiva sia diventata un “passepartout per continuare a parlare di sicurezza anche in assenza di un pericolo incombente” e di come il passaggio “dalla realtà alla sua percezione” sia stato “plebiscitario” nel discorso pubblico sulla sicurezza.

Riprendiamo il volume di Giuseppe Mosconi (2017, 172) già citato per leggere quanto detto in merito al rapporto tra questo provvedimento legislativo e alcune delle più approfondite elaborazioni in tema di sicurezza, proposte come elemento di raffronto. Viene fatto riferimento alle politiche di “Nuova Prevenzione”, “una prevenzione lontana dalle misure proprie della “prevenzione di polizia”, volte a limitare la libertà di azione e di movimento di soggetti considerati come pericolosi”. In sostanza, politiche diametralmente opposte a quelle proposte dal Minniti. Già in queste prime considerazioni introduttive abbiamo incontrato più volte concetti di sfuggente comprensione e di scarsa determinazione. Ma quali sono i veri concetti legittimanti l’adozione di un testo come questo e quali sono le spiegazioni per la scelta delle parole usate nel testo e dei concetti cui si fa riferimento?

### 3. Sicurezza integrata

Abbiamo parlato della definizione contenuta nell’articolo 4. Da questo punto partono le previsioni normative che intervengono a tutela del decoro urbano e della vivibilità delle città, in contrasto delle variegate forme di degrado. Per fare questo il legislatore si affida, oltre che all’applicazione diretta delle forze di polizia statuali, alla collaborazione inter-istituzionale tra Stato, prefetture, comuni e distaccamenti locali delle forze di polizia, per mettere in piedi un sistema completo di controllo e di interventi repressivi. Questo metodo, de-

<sup>4</sup> Decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, così come convertito nella legge 13 aprile 2017, n. 46, recante *Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale*.

finito “sicurezza integrata”, è il primo e più evidente indicatore dell’intento di rimettere nelle mani delle istituzioni di prima prossimità con il cittadino le politiche di controllo del territorio. Questa previsione è più chiara se si pensa alla sicurezza urbana come ad un sistema non solo di repressione, non solo di azioni di contrasto alla criminalità, ma, soprattutto, come ad un ampio spettro di potestà con le quali le istituzioni, a tutti i livelli, possono regolamentare, in base ai presunti umori della cittadinanza, le politiche di intervento rispetto alle cosiddette emergenze (il *passepartout*). Così facendo, un decreto, con interventi di controllo e repressione, assume anche un ruolo per quanto riguarda la gestione del consenso. Lo stesso accade per le scelte amministrative dei sindaci, che ottengono la facoltà di governare attraverso l’uso strumentale della paura e delle risposte alla “percezione di insicurezza”. Nel dettato normativo assumono un ruolo centrale i “patti per la sicurezza urbana” (stipulati tra prefetti e sindaci), tra i cui obiettivi troviamo: “prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado (...) promozione e tutela della legalità, anche mediante mirate iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita (...) promozione del rispetto del decoro urbano”<sup>5</sup>. Non è l’unica novità riguardante i poteri dei primi cittadini italiani contenuta nella normazione Minniti. Con la modifica degli articoli n. 50 e n. 54 del Testo Unico degli Enti Locali<sup>6</sup>, si conferisce ai sindaci la potestà di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di vivibilità urbana e del decoro. Sarà quindi il sindaco che potrà decidere se emanare o meno una simile ordinanza e, se del caso, potrà delineare i confini entro cui si muoverà la polizia locale nel sanzionare comportamenti forieri di “degrado”. Si tratta di confini non solo di intervento ma anche geografici, dal momento che nel decreto viene espressa una particolare attenzione per alcune zone “nevralgiche”, come per esempio le stazioni ferroviarie ed in generale le parti dei centri storici interessate da maggiori afflussi di persone.

#### **4. Analisi empirica**

La ricognizione delle ragioni retrostanti l’adozione del decreto e di alcuni dei punti salienti del suo contenuto rimarrebbe lettera morta se non vi fosse il sostegno dato dall’adozione di ordinanze sindacali che mettono in atto le prescrizioni generali. Come detto, ci siamo concentrati sull’ordinanza di

<sup>5</sup> Cfr. legge 48/2017, art. 5.

<sup>6</sup> Cfr. D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Gallarate. La scelta di questa città è dovuta a diversi fattori. In primo luogo, la rapidità con cui il sindaco ha recepito le possibilità di intervento concesse (l'ordinanza è del 23 febbraio 2017, tre giorni dopo l'adozione del decreto). In secondo luogo, il fatto che il sindaco di Gallarate sia un esponente della Lega, vale a dire un partito di opposizione rispetto al partito del ministro Minniti; questo per analizzare l'attuazione di una normativa ideata da un esponente di centro-sinistra, realizzata da una amministrazione di centro-destra. Come detto, non basta il disposto normativo per dare una lettura completa dei significati legittimanti di questo testo. Tanto meno risultano esaurienti per riuscire a comprendere meglio le ragioni per cui si faccia riferimento pacifico a concetti quali quelli di decoro, di degrado, di vivibilità e come questi si intreccino con le emergenze riguardanti il fenomeno migratorio, i casi di microcriminalità, lo spaccio di sostanze stupefacenti o il consumo di bevande alcoliche.

Partendo dal concetto di “percezione di insicurezza”, troviamo numerosi riferimenti a questa sorta di sentire popolare sulla base del quale operano sia il legislatore che il sindaco Andrea Cassani. L'ordinanza di Gallarate è molto breve, e fa riferimento a tre principali “problemi” rilevati:

assembramento di gruppi di ragazzi e di adulti che si ritrovano in località ricomprese nel centro urbano, delimitato con provvedimenti amministrativi del Comune di Gallarate, i quali bivaccano, consumano alimenti e bevande sul suolo comunale e creano difficoltà legate alla libera fruizione degli spazi pubblici, anche disseminando rifiuti con pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana (...) raggruppamenti di persone, anche senza fissa dimora, dediti al consumo abituale di bevande alcoliche e superalcoliche, le quali, stazionando nelle piazze pubbliche e importunando i passanti, generano percezione di insicurezza e mettono in atto comportamenti contrari al decoro e alla pubblica decenza (...) imbrattamento di muri e di arredi urbani<sup>7</sup>.

Considerati questi casi, vengono quindi predisposte adeguate sanzioni amministrative pecuniarie (nonché la possibilità di emettere ordini di allontanamento, i cosiddetti Daspo). È molto interessante leggere da quali punti di partenza, da quali “evidenze” prenda le mosse un provvedimento di questo tipo. I riferimenti al “bivacco”, ai comportamenti contrari al decoro e alla decenza sembrano, più che descrizioni puntuali di fenomeni (contro i quali si provvede tipicamente con un provvedimento urgente), descrizioni evocative e suggestive di comportamenti variamente censurabili per una loro scarsa adeguatezza al contesto circostante. Come dire, comportamenti causa di fastidio per chi seguia una condotta di vita “ordinaria”. Chi mangia e beve

<sup>7</sup> Città di Gallarate – Ordinanza sindacale n. 1 del 23 febbraio 2017.

per strada contrapposto a chi lo fa negli esercizi commerciali di ristorazione, chi si raggruppa in piazze come automatico campanello di allarme, minaccia, per gli altri che attraversano quelle stesse piazze. Resta da chiedersi: perché a Gallarate è stata adottata un'ordinanza a tutela del decoro e della vivibilità?

## 5. Pericoli “extracomunitari”

Come detto, con una ricerca sul giornale locale di riferimento, abbiamo provato ad analizzare l'emersione dei significati stabilizzati nell'ordinanza del 2017. Si tratta di quei termini e quelle perifrasi che fanno riferimento ai concetti di decoro e degrado di cui abbiamo già parlato. Questa è stata un'operazione non solo di ricerca delle notizie di interesse ma anche intesa a monitorare quali fossero gli attori sociali presenti sulla stampa intenti a porre l'accento su tali temi. Per fare questo abbiamo operato un'azione di “carotaggio” delle notizie, prendendo il mese di riferimento di adozione dell'ordinanza (marzo) e monitorandone le notizie a ritroso fino al 2007. In una lunga ricognizione delle notizie, riferita ad un periodo nel quale si sono succeduti tre sindaci, due di centro-destra, intervallati da un quinquennio a guida centro-sinistra, abbiamo notato una reiterazione di alcuni temi: l'emergenza del “campo nomadi”, lo spazio per la preghiera della comunità islamica, le “cattive frequentazioni” del piazzale antistante la stazione ferroviaria e l'occupazione abusiva di immobili. Tutte queste notizie si fondono tra loro in un continuo rimpallo tra il riferimento alla nazionalità delle persone implicate e lo stato emergenziale che polizia e cittadini devono subire.

Gli “extracomunitari” che affollano le pagine di cronaca sono la principale causa del degrado della città o sono un'occasione di dibattito quando entra in campo l'assistenzialismo cattolico. Dal 2007 al 2017 le notizie emergono e si ripresentano con una evidente costanza tematica. All'inizio della ricerca abbiamo trovato da subito grande attenzione per le azioni degli “immigrati”, “clandestini”, “extracomunitari”. Questi aggettivi sostanziosi appaiono costantemente nella cronaca gallaratese. Tra i maggiori problemi trattati nel corso degli anni, ci sono quelli dell'individuazione di uno spazio per la preghiera della comunità islamica e dei “campi nomadi”. Nel 2007, si sfiora una crisi di maggioranza per la previsione di un accantonamento in bilancio per la messa in sicurezza di un'area assegnata alla comunità Sinti della città. Questo tema si inserisce in una discussione che ha avuto grande risalto anche in altre città italiane e anche in epoca più recente (cfr. C. Mantovan, E. Ostanel, 2015). Al culmine della polemica relativa al campo nomadi, “La Prealpina”, in prima pagina, titola *Casette in Canadà dai nomadi ma sono abusive: “Abbattele”*. L'articolo, firmato da uno degli editorialisti del quotidiano, indugia sulle caratteristiche estetiche di queste abitazioni. Tutto il corsivo

riporta un ironico contrasto tra la condizione di illegalità delle abitazioni e la loro conformazione troppo “regolare” e troppo simile a “vere” abitazioni: “Alloggi nuovi di pacca, con il tettuccio in tegole, le persiane verdi, le tendine alle finestre: una specie di ‘casette in Canadà’, da non confondere con baracche”. Il riferimento, oltretutto, è ad una canzone popolare degli anni Cinquanta (che parla di un ragazzo che ricostruisce molte volte la propria casa a seguito di altrettanti incendi appiccati da un suo rivale). Nello stesso articolo viene definita “regalia” la previsione del bilancio cittadino a favore di questa comunità, ed è considerato uno “spettacolo poco edificante” quello di “una baraccopoli dirimpetto alla futura galleria d’arte moderna”. In poche righe, fin dal 2007, troviamo quindi un attacco ai fenomeni di marginalità, portato avanti con la leva del decoro, opposto ai fenomeni di degrado, che si mischiano indistintamente ai concetti di insicurezza.

Nel 2008 si parla di “emergenza” nelle zone intorno alla stazione ferroviaria, cui conseguono “maxicontrolli”, sempre indirizzati alle categorie già citate. Il 2008 è anche l’anno in cui l’allora ministro dell’Interno, Roberto Maroni (Lega Nord), firma il pacchetto sicurezza e i patti per le città (anche a Varese) per rafforzare la sicurezza nelle città introducendo alcune misure che in qualche modo anticipano il testo predisposto dal ministro Minniti. Negli anni seguenti incontriamo il problema delle case sovraffollate (e sempre occupate da cittadini non italiani). Iniziano ad emergere le notizie che parlano di divieto di consumo di bevande alcoliche all’aperto, nonché di schiamazzi dovuti alla vita notturna della città. Troviamo anche il problema dei giardini pubblici mal frequentati, come nel caso di cronaca del 20 marzo 2010 che riguarda le lamentele di alcuni cittadini che abitano di fronte ad un parchetto pubblico. “Di giorno queste panchine diventano il punto di ritrovo di una fauna umana terribile (...) ragazzi che non fanno altro che bestemmiare, urlare e sporcare ovunque gettando cartacce e i resti dei loro spuntini (...). Di notte arrivano senzatetto ed extracomunitari che la mattina si dileguano lasciando sul terreno un tappeto di bottiglie vuote ed altre schifezze”. Questi commenti, di una persona il cui balcone affaccia sul parco, diventano le parole dei residenti, genericamente intesi, e sono messe in risalto per mezzo di un titolo che occupa quasi metà pagina. Nel 2011 un’ordinanza vieta la vendita di bevande alcoliche e un articolo dedica ampio spazio ad una applicazione della medesima: *Cinque minorenni bevono birra in centro. I vigili li multano* è il titolo che campeggia nelle pagine della cronaca gallaratese, a cui si aggiunge il commento dell’assessore: “Purtroppo non è ancora possibile convertire quest’ultima [sanzione] in ore di lavori socialmente utili dall’indubbio valore educativo”. In questo caso siamo di fronte all’esposizione della logica rieducativa di queste norme improntate al mantenimento del “decoro” cittadino. Nello stesso anno,

si continua a parlare del piazzale della stazione e si punta il dito contro gli “abusivi” che vendono mimose per l’8 marzo.

Non manca di farsi sentire la voce dei cittadini che si lamentano, come singoli o come comitati, per la presenza di alcune persone “sgradite”. Per esempio, nel caso della polemica di un comitato di cittadini contro la comunità Exodus che ospita persone in riabilitazione da tossicodipendenze. La parola “degrado” inizia a farsi largo tra i corsivi dei giornalisti de “La Pre-alpina”, per indicare fenomeni tra loro molto diversi (lo stato di incuria del famedio cittadino, così come le cattive frequentazioni e la sporcizia che si incontrano nel piazzale antistante la stazione). L’accattonaggio entra nel mirino dell’associazione dei commercianti (Ascom) di Gallarate, che chiede provvedimenti affinché le vie del centro non siano “piene” di persone che chiedono soldi fuori dai negozi: *Troppi accattoni, non fateli entrare in centro* è uno dei titoli del marzo 2014. Prosegue l’articolo: “Allarme accattonaggio nel centro cittadino: a lanciarlo è il presidente Ascom Delio Riganti (...) il quale auspica che vengano prese al più presto misure per migliorare il livello di appetibilità, sicurezza e pulizia della città”. Sicurezza e “decoro” diventano termini sovrapponibili e usati in maniera sostanzialmente intercambiabile, senza che sia spiegata la correlazione tra questi due fenomeni. Aggiunge il presidente dell’associazione: “Bisogna costruire una sorta di zona franca, come esiste in alcune città, proibendo cioè di fare accattonaggio nei centri storici all’interno della Ztl” con parole che segnano uno sdoganamento importante, e apparentemente senza opposizione, della retorica propria dei testi oggetto di questo lavoro. Il “degrado” che è in sostanza la manifestazione delle varie forme della marginalità nei centri urbani e la lotta a queste stesse forme, a tutela dei cittadini “inclusi”. L’anno successivo molti cittadini entreranno, in maniera dimostrativa, in consiglio comunale, per chiedere una specifica ordinanza contro chi chiede soldi e tiene con sé animali.

Nel 2016 iniziano forti polemiche sull’accoglienza di persone migranti. Da una parte chi attacca comune e associazioni che si fanno carico di assistere queste persone, dall’altra chi difende le attività di inclusione, come quella di far pulire un parco pubblico dai migranti, senza retribuzione. Negli stessi giorni arrivano anche le lamentele dei cittadini che vivono nelle vicinanze di uno stabile nel quale risiedono sessanta persone, genericamente definite “profughi”. L’articolo, che parla di queste perplessità del vicinato, riporta: “C’è poi qualche perplessità tra gli abitanti di un condominio di fianco. Nei pressi dell’androne, soprattutto nei giorni di pioggia come ieri, a volte i ragazzi del centro si raggruppano. In realtà parlano tra loro e non fanno nulla di male, ma la preoccupazione in qualcuno c’è”. Con queste poche parole entriamo in contatto con quella che potremmo definire come una normalizzazione del pregiudizio, vergata sulla stampa locale ad ampia diffusione

in violazione della deontologia professionale per i giornalisti<sup>8</sup>. In sostanza viene scelto di inserire nella cronaca cittadina un articolo la cui struttura poggia interamente sul presunto fastidio degli abitanti dei palazzi limitrofi a quello della comunità, senza che venga in alcun modo spiegata questa impostazione. Manca qualunque riferimento specifico, fino al punto in cui il giornalista stesso ammette come non esista problema di sorta se non una generica preoccupazione. Assurge così al rango di notizia di cronaca la presunta preoccupazione di una categoria (“i residenti”) nei confronti di un’altra (“i profughi”). Da questo momento, in un rapido alternarsi di notizie di analogo tenore, arriviamo al 2016, anno in cui viene eletto sindaco l’estensore dell’ordinanza, Andrea Cassani. La campagna elettorale del futuro sindaco si gioca fortemente sui temi del decoro, della lotta alle persone che sembrano turbare la libera fruizione delle vie e delle piazze del centro (leggi: i senza tetto). Inizia una polemica con il sindaco uscente per la “troppa” attenzione prestata alla comunità pakistana della città. Tra gli articoli di maggiore impatto, ne risalta uno, corredata da un fermo immagine di un video elettorale del futuro sindaco, in cui, dietro alla faccia del candidato sorridente, si intravede una persona seduta al sole su una panchina del centro storico. Il titolo dell’articolo in questione è eloquente *Clochard dietro il gazebo di Cassani* e le parole usate dal/dalla giornalista si allineano perfettamente alla campagna elettorale dell’esponente della Lega Nord: “(...) il giovane leghista è andato in centro e, a due passi dal gazebo della Lega Nord, cosa ha trovato? I tanto criticati clochard che ormai hanno adottato la città come luogo di residenza, si spostano dalla questua alle panchine (...) e davanti alla basilica, fino a ‘rinacasare’ in serata negli edifici disabitati e degradati”.

Nell’anno e nel mese d’adozione dell’ordinanza, a Gallarate, tornano i temi degli anni precedenti. Dopo più di 10 anni la comunità islamica (genericamente “gli islamici”) sta ancora cercando un luogo idoneo per la sua preghiera settimanale, gli “abusivi” continuano a vendere mimose nello sdegno generale e ci sono sempre persone che “bivaccano” in piazzale Giovanni XXIII (di fronte alla stazione ferroviaria). Non si placano le critiche mosse alle cooperative dell’accoglienza, né tanto meno ai migranti stessi, accusati di compiere atti di microcriminalità e di spacciare sostanze stupefacenti. È il sindaco in prima persona a chiedere che queste persone vengano “cacciate”. Nel frattempo, Cassani ha approvato l’ordinanza oggetto di questo lavoro e, tra le poche voci critiche verso il provvedimento, ci sono quelle delle persone contrarie ai “Daspo” (tra le altre, un gruppo di persone si ritrova sui gradini

<sup>8</sup> Le norme formulate dall’associazione “Carta di Roma” a partire dal 2011, e recepite nel “Testo Unico dei doveri del giornalista”, nel febbraio 2016; rinvenibile nel Titolo II – Doveri nei confronti delle persone.

del sagrato della basilica cittadina per mangiare un panino, in opposizione alle disposizioni sindacali). La celerità mostrata dalla giunta nell'adozione del provvedimento accende i riflettori su Gallarate e Cassani viene invitato a parlare dell'ordinanza in programmi televisivi e radiofonici.

Molto spesso, all'interno delle notizie analizzate, vengono messe in risalto le "buone azioni" delle persone più bersagliate dalla retorica securitaria: un articolo sottolinea la partecipazione della comunità islamica ad un'attività volontaria di pulizia delle strade. Esiste, infatti, una voce latente che di tanto in tanto emerge tra le pagine e gli articoli della Prealpina: è la voce che si presume di opposizione a tutto quello che abbiamo descritto. Si tratta, per la maggior parte, della voce cattolica di Gallarate, città con un forte legame con la Curia, come si nota dalle molteplici notizie riguardanti l'associazionismo di stampo cattolico. Questa sensibilità religiosa è presente nelle parole del sindaco di Forza Italia, Nicola Mucci (primo cittadino fino al 2011), che sembra interpretare la parte del "poliziotto buono", per bilanciare le posizioni oltranziste dell'alleata Lega Nord. Partendo da una maggioranza diversa, lo stesso ruolo verrà ricoperto dal suo successore, Edoardo Guenzani del Partito Democratico, formatosi e cresciuto politicamente tra le file della Democrazia Cristiana. Questa voce coincide quasi sempre con una retorica assistenzialista che nulla aggiunge e nulla toglie alla retorica dell'esclusione. Chi si occupa di offrire una diversa lettura dei fatti posti sotto la lente di ingrandimento della cronaca (immigrazione, microcriminalità, decoro...) lo fa senza annullare la distanza tra chi agisce in un certo modo e chi condanna o, in questo caso, aiuta, difende. Esiste sempre un "noi" ed un "loro" di partenza e le soluzioni proposte sono spesso solo un altro modo di tenere separati due mondi che non si incontrano mai in una condizione di uguaglianza. Quella che viene raccontata come una posizione di contrasto ed argine non è altro che il "volto umano" della visione "ghettizzante" delle categorie relegate ai margini della società. Sottolineare, ad esempio, la bontà delle politiche di integrazione dei migranti all'interno della città significa spesso rivendicare le ore di lavoro gratuito a cui vengono obbligate le persone che risiedono in città (nel marzo 2015 viene posta in evidenza la differenza tra una struttura che ospita migranti in centro città e una in periferia, sottolineando la preferibilità di quest'ultima i cui ospiti "danno meno nell'occhio" e "vengono impiegati (...) in lavori di manutenzione del parco").

Questa considerazione ci porta ad una riflessione che insiste sul tema del governo della società inteso come un'operazione complessa non riducibile all'azione delle istituzioni statuali. Parlare di circolarità, cioè di cooperazione funzionale degli attori sociali volta ad una forma di controllo ed esclusione di alcuni soggetti, significa anche interrogarsi su quali siano le ragioni per cui il controllo sociale, il governo della società, sia una potestà in capo a più

soggetti. Per dirlo meglio: il governo della società non è una questione che riguarda unicamente le istituzioni e le forze dell'apparato penale dello stato. Dice<sup>9</sup> Michel Foucault (2009, 216): “Si potrebbe addirittura sostenere che, nella maggior parte dei casi, i meccanismi disciplinari di potere i meccanismi regolatori di potere, i meccanismi disciplinari agenti sul corpo e i meccanismi regolatori in funzione sulla popolazione, sono articolati gli uni sugli altri”. Questa tematica è ripresa lungamente da Foucault (1994) nella sua formulazione del concetto di governamentalità. Occuparsi di quelli che il filosofo francese chiama “apparati di disciplina”, come strutture integranti gli “apparati di potere” (M. Foucault, 2009), ci restituisce l’immagine un complesso insieme di operazioni di governo della società:

Piuttosto esso designava il modo in cui la condotta degli individui o dei gruppi poteva essere diretta (...). Non ricopriva soltanto le forme legittimamente costituite di assoggettamento politico o economico, ma anche i modi di azione (...) che erano destinati ad agire sulle possibilità di azione di altri individui. Governare, in questo senso, significa strutturare il campo di azione possibile degli altri (M. Foucault, 1982, 249).

Con questo intendiamo riportare in risalto il filo conduttore del nostro lavoro: lo sviluppo dei discorsi su sicurezza e degrado non è una prerogativa esclusivamente statale o istituzionale. Confrontarsi con questi temi vuol dire considerare nel loro insieme le forze agenti nella società e considerare il ruolo dei principali attori nella definizione delle forme di vita accettate e di quelle rigettate. Si tratta di “governare i poveri attraverso la criminalità” e di analizzare il fenomeno della politica penale come *governance* per come promana orizzontalmente da “centri di potere multipli” (J. Simon, 2008). Il discorso sociale sulla sicurezza contiene in se stesso la circolarità, se si accetta che non sia prerogativa esclusiva di un singolo apparato o di un singolo attore sociale.

## 6. Conclusioni: circolarità, devianza e marginalità

Questi 10 anni di ricognizione mettono in risalto diverse tendenze giornalistiche, politiche e sociali. I giornalisti del quotidiano non si risparmiano dall’usare termini discriminatori. Lo fanno con una certa superficialità e non sembrano cambiare stile nel corso degli anni. Le notizie di cronaca nera sono state spesso affidate ad una stessa giornalista, il cui stile diventa inconfondibile dopo poche letture. Tra editoriali e articoli, si nota una certa familiarità

<sup>9</sup> Il volume *Bisogna difendere la società* cui si fa riferimento non è infatti uno scritto di Foucault, bensì una trascrizione delle lezioni tenute dal filosofo francese al Collège de France nel 1976.

del quotidiano con le cattive prassi giornalistiche di stigmatizzazione delle persone svantaggiate e di criminalizzazione dei fenomeni di marginalità e devianza. A questo atteggiamento fa da sponda una politica locale che cavalca a suo uso e consumo queste tematiche, assumendo un'identità definita nella difesa del cittadino italiano, lavoratore, osservante delle norme di convivenza civile e consumatore, come esempio e modello di cittadino ideale, in contrapposizione a tutto ciò che da esso si discosti. Il coro è completato dalla presenza di comitati di quartiere, cittadini e forze dell'ordine (lo vedremo meglio tra poco) che rivendicano la loro presenza in città soffiando sul fuoco delle notizie che più di altre possano aiutar loro a riaffermare la centralità delle istanze da loro portate.

Dalla mensa della parrocchia per i bisognosi (osteggiata dalle mamme che hanno paura perché la mensa confina con un giardinetto per bambini), alla comunità che ospita migranti e persone con passato di tossicodipendenza, il volto “buono” di Gallarate è incarnato, come abbiamo detto in precedenza, dall'assistenzialismo cattolico. Ci teniamo a ribadire come questo differente approccio nei confronti delle persone in difficoltà porti con sé un frutto avvelenato: molto spesso i migranti e le persone in riabilitazione vengono presentati, almeno sulla cronaca, come persone in cerca di occasioni per riabilitarsi agli occhi della cittadinanza. Tra opere di lavoro non retribuito e azioni di socializzazione necessarie per l'accoglienza, ciò che fanno di positivo è quello che sembra rispondere alla necessità di vedere queste persone impegnate, quasi che dovessero rendere conto dei loro errori o del colore della loro pelle, con azioni necessarie a sdebitarsi nei confronti di chi li accoglie. Con questo intendendo un'asimmetria tra chi vive, lavora e consuma a Gallarate e chi invece, per le più svariate ragioni, tutto questo non può o non vuole farlo. È, come spiega efficacemente Pitch (2013, 77), una “divisione tra perbene e permale”.

A Gallarate l'applicazione del decreto Minniti non ha incontrato particolari ostacoli. Pur in un quadro di confronto, a volte di scontro, tra politiche fortemente repressive e una sensibilità cattolica piuttosto marcata, i partiti politici di riferimento hanno sempre fatto sentire la loro voce nella lotta indiscriminata ai fenomeni di marginalità e devianza. La voce de “La Prealpina”, nei suoi editoriali così come nella costante attenzione prestata alle notizie di microcriminalità (specialmente per atti compiuti da persone non italiane o da persone inquadrate in categorie dispregiative), amplifica tutto ciò che ricomprende fenomeni inquadrabili sotto il cappello del “degrado”: parchi pubblici scarsamente manutenuti, movida chiassosa ed atti di vandalismo nelle serate del fine settimana, fino ad arrivare agli episodi di microcriminalità.

Sia nel caso di “emergenze” protrattesi nel corso degli anni, sia nel caso di episodi circoscritti, sulla “Prealpina” si alternano varie voci. Seguendo

l'impostazione, tra gli altri del già citato lavoro di Marcello Maneri, abbiamo rilevato quella che è una vera e propria riproduzione circolare dei discorsi e dell'emersione dei significati in questo quotidiano. Cosa significa? Che non si rileva la preponderanza di una voce che dà il via alla discussione su un argomento, non si trova un attore sociale che più degli altri possa essere indicato come fonte originaria di un certo problema, di una certa emergenza. Gli articoli che rimandano a concetti discriminatori si mischiano alle voci dei politici che cavalcano le emergenze per fini elettorali e di consenso. I cittadini vengono interpellati solo quando possono dare informazioni che corrobanno le tesi "emergenziali", così come i comitati di quartiere. Le voci che si oppongono sono quasi sempre voci di ricomposizione, di normalizzazione di un ampio spettro di problemi, in particolare sotto forma di percorsi "riabilitativi".

Parlare di circolarità nella produzione e nella riproduzione dei significati legittimanti significa analizzare una situazione in cui si rincorrono le emergenze, spinte dall'attore sociale che ne abbia avuto la convenienza (dicevamo per ragioni di consenso ma anche per rivendicare un ruolo all'interno della società di riferimento). Quanto appena detto afferisce al campo non solo della creazione di particolari "emergenze" ma soprattutto riguarda le politiche attuate per rispondere a queste emergenze e per trarne occasioni di consenso e di "riqualificazione" della città usando la sicurezza come grimaldello argomentativo per dare il via ad una serie di azioni di carattere diverso. Nel corso di queste pagine siamo entrati direttamente nel campo di quella che David Garland (2001) chiama la "cultura del controllo". Seguendo proprio questo importante saggio, sappiamo come il riferimento al campo della cultura del controllo proposta dall'autore (a sua volta basata sui lavori di Pierre Bourdieu) teorizzi una alleanza egemonica di diverse forze sociali che intervengono definendo, sulla base di nuovi criteri del proprio successo e su nuovi indici di rendimento delle proprie azioni, ciò che viene accettato all'interno della società. Questo è il medesimo fenomeno che abbiamo riscontrato nella nostra analisi: ogni attore sociale opera per un suo interesse e lo fa misurando l'efficacia delle proprie azioni sulla base di parametri autodefiniti. Pensiamo al caso delle forze di polizia, attori tutt'altro che secondari nello sviluppo del campo della sicurezza: ci potremmo chiedere se la loro assenza dalla cronaca locale (in termini di presenza diretta, con interventi di loro esponenti, mentre sono sovraesposti per quanto riguarda il resoconto terzo delle loro azioni) non metta in crisi il concetto di circolarità. Proviamo ad offrire una riflessione su questo caso particolare: le forze di polizia a Gallarate non hanno bisogno di apparire in prima persona. La retorica che spinge sulla necessità di azioni volte a garantire la sicurezza esiste ed è massicciamente rappresentata. La soddisfazione ed il resoconto delle attività, dei maxicontrolli, non manca di

essere sottolineata. In altre parole, la polizia agisce ed è uno degli attori principali del campo della cultura del controllo (cfr. S. Palidda, 2000), riproduce con le sue azioni (e indirettamente con le rappresentazioni giornalistiche di queste) le retoriche emergenziali e fa la sua parte in termini di circolarità. Non appare in prima persona perché esporsi potrebbe significare mettere a nudo l'incapacità di controllo pervasivo, onnicomprensivo ed efficace senza smentite. Nella rappresentazione giornalistica de “La Prealpina” le forze di polizia oscillano tra la posizione di vittime di fenomeni troppo ampi (e con risorse inadeguate allo scopo) e quella di baluardi a difesa della popolazione, con l'amplificazione sensazionalistica delle operazioni effettuate in città.

Da una parte un'insistente retorica contro i fenomeni di marginalità e devianza, dall'altra l'apertura di prospettive di sviluppo della città che esulano dalla materia della sicurezza in senso stretto. A Gallarate la Lega è il partito che raccoglie maggiori consensi. Questi consensi sono basati in larga parte sulla insistenza nella lotta all'immigrazione clandestina e le critiche al “business” dell'accoglienza. Nel 2017, tra le pagine della cronaca, alcune notizie ci informano del fatto uno dei maggiori esponenti di questo partito, sia il principale proprietario di strutture di accoglienza per i migranti (le stesse accusate di occuparsi poco delle persone ospitate e di fare grandi guadagni). La retorica sul degrado e la criminalizzazione di soggetti ai margini della società si mischiano ad interessi economici speculativi di “riqualificazione” dei centri urbani. Nel nostro lavoro questo è emerso nel 2015. In occasione dell’Expo di Milano, è emersa prepotentemente la commistione tra interessi privati (commercianti, albergatori e abitanti del centro storico) e pubblici, nella misura in cui i primi invitavano l'amministrazione comunale a prendere provvedimenti contro il “degrado” delle zone del centro e della stazione. Le richieste di tutela dei propri interessi erano giustificate da interessi turistici della città, che si trova a pochi chilometri dalla zona fieristica di Milano e rischiava di offrire un volto degradato ai turisti.

Abbiamo analizzato un susseguirsi di notizie che gravitavano intorno ad un macro-argomento che è, in sintesi, quello dell'esclusione. Immigrati, nomadi, tossici, ubriaconi, accattoni, senza fissa dimora, sono solo alcune delle categorie che di volta in volta entrano nel mirino della “opinione pubblica”. Il processo messo in atto è quello della dicotomizzazione sociale, della separazione narrativa (oltre che sostanziale) tra “noi” e “loro”, la rivendicazione di condotte di vita “accettabili” e la demonizzazione di quelle “inaccettabili”. Questo ha portato, a livello nazionale e locale, all'adozione di un provvedimento fortemente discriminatorio, che seleziona, affidandosi alla discrezionalità dei rappresentanti sul territorio, persone e comportamenti che mal si adeguano alla buona condotta: chi beve per strada opposto a chi lo fa nei locali, chi dorme per strada in opposizione ai potenziali turisti, chi siede per strada in opposizione a chi frequenta le vie del centro per fare shopping, gli

schiamazzi notturni durante il weekend che ostacolano il processo di “gentrification” (G. Semi, 2015) dei centri storici.

Gli attori sociali che operano nel campo della sicurezza sono diversi, hanno interessi diversi e convergono nel definire il campo creando un ambiente a loro favorevole. Il comune obiettivo nel definire i confini di ciò che è accettabile permette una perpetuazione delle logiche escludenti. Parlare di degrado, di emergenza sicurezza, di insicurezza percepita, non significa cristallizzare i concetti ma al contrario permette una malleabilità di questi ultimi, funzionale al mantenimento di un modello specifico di controllo sociale.

## Riferimenti bibliografici

- ASSOCIAZIONE ANTIGONE EMILIA-ROMAGNA (2017), *Insicurezza integrata e diritti compresi: la decretazione d'urgenza del ministro Minniti*, in carmillaonline.com.
- FOUCAULT Michel (1982), *Il soggetto e il potere*, in DREYFUS Herbert L., RABINOW Paul (a cura di), *La ricerca di Michel Foucault*, Ponte alla Grazie, Firenze (1989).
- FOUCAULT Michel (1994), *Poteri e strategie. L'assoggettamento dei corpi e l'elemento sfuggente*, Mimesis, Milano.
- FOUCAULT Michel (2009), *Bisogna difendere la società*, Feltrinelli, Milano.
- GARLAND David (2001), *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, il Saggiatore, Milano.
- HALL Stuart et al. (1978), *Policing the Crisis. Mugging, the State, and Law & Order*, Macmillan, London.
- MANERI Marcello (1998), *Lo straniero consensuale. La devianza degli immigrati come circolarità di pratiche e discorsi*, in DAL LAGO Alessandro (a cura di), *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Costa & Nolan, Genova, pp. 236-72.
- MANERI Marcello (2011), *Si fa presto a dire sicurezza. Analisi di un oggetto culturale*, in “Etnografia e ricerca qualitativa”, 2.
- MANTOVAN Claudia, OSTANEL Elena (2015), *Quartieri contesi. Convivenza, conflitti e governance nelle zone Stazione di Padova e Mestre*, Franco Angeli, Milano.
- MOSCONI Giuseppe (2017), *La nuova prevenzione e il decreto Minniti*, in “Studi sulla questione criminale”, XII, 1-2, pp. 171-98.
- PALIDDA Salvatore (2000), *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano.
- PITCH Tamar (2013), *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Laterza, Roma-Bari.
- SEMI Giovanni (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, il Mulino, Bologna.
- SIMON Jonathan (2008), *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Raffaello Cortina, Milano.
- WACQUANT Loïc (2006), *Punire i poveri: il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Derive Approdi, Roma.

