

PRODUZIONE DI SICUREZZA A MEZZO DI INSICUREZZA. IL CONTROLLO LOCALE DELLA RESIDENZA TRA RETORICHE SECURITARIE E OPACITÀ DECISIONALI

1. Introduzione. – 2. Il ruolo della sicurezza nella gestione delle migrazioni contemporanee. – 3. L'emergere della sicurezza urbana in Italia. – 4. Dai “sindaci sceriffo” ai nuovi poteri di ordinanza: gli amministratori locali protagonisti della sicurezza. – 5. I provvedimenti in materia di iscrizione anagrafica: costruire confini attraverso la residenza. – 6. Produrre sicurezza attraverso il controllo della residenza: un progetto dalle molte ambiguità. – 7. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

L'attenzione per il controllo delle procedure di iscrizione anagrafica manifestata da numerosi sindaci negli ultimi anni è strettamente collegata all'enfasi crescente posta sul tema della sicurezza urbana. I provvedimenti volti a restringere i requisiti per il riconoscimento della residenza, infatti, sono stati spesso motivati, più o meno esplicitamente, con la necessità di tutelare l'incolumità dei cittadini e il pubblico decoro.

Il legame così istituito tra controllo locale della residenza e sicurezza pone però alcune domande rilevanti riguardo alle iniziative dei sindaci. Quale tipo di sicurezza si vuole veramente garantire? Quali categorie di cittadini si intende effettivamente proteggere? Inoltre, chi decide a livello locale ha davvero autorità in materia di residenza? Le procedure seguite sono visibili e pubbliche?

Il presente contributo cercherà di fornire una risposta a queste domande articolandosi in cinque paragrafi. Il primo affronterà il rapporto tra sicurezza e gestione delle migrazioni. Il secondo avrà come oggetto la nozione di sicurezza urbana e la sua diffusione nell'ambito delle politiche italiane. Nel terzo sarà approfondito il ruolo dei sindaci nella gestione della sicurezza, con particolare attenzione ai nuovi poteri di ordinanza. Il quarto sarà incentrato sui provvedimenti e sulle prassi in materia di iscrizione anagrafica tramite cui gli amministratori locali costruiscono confini che separano la popolazione locale in due gruppi: i residenti “legittimi” e i residenti “illegittimi” (seppur presenti). Nel quinto paragrafo saranno evidenziate le ambiguità delle iniziative volte a garantire la sicurezza mediante il controllo della residenza.

2. Il ruolo della sicurezza nella gestione delle migrazioni contemporanee

La nozione di sicurezza ha acquistato una rilevanza crescente negli ultimi decenni, subendo alcune importanti trasformazioni. Durante i “trent'anni

gloriosi” che hanno fatto seguito al secondo dopoguerra, il termine “sicurezza” – almeno per quanto riguarda gli Stati economicamente e politicamente centrali del sistema mondiale – ha avuto un significato univoco: garantire i diritti sociali alla popolazione per mezzo di sistemi di *welfare* a forte carattere pubblico. A partire dalla fine degli anni Settanta, tuttavia, soprattutto nel contesto statunitense si è fatta evidente la compresenza di diverse “sicurezze”: alla sicurezza come benessere (*safety*), ossia alla libertà dai bisogni materiali, si è aggiunta – e progressivamente sostituita – la sicurezza come controllo (*security*), volta a proteggere da minacce e pericoli esterni (comportamenti devianti o criminali).

L'enfasi crescente sulla sicurezza come protezione dal crimine e dalla devianza si è tradotta in un rovesciamento del paradigma incentrato sul *welfare*: le politiche penali hanno in parte sostituito le politiche sociali, all'insegna dello slogan della “tolleranza zero” (L. Wacquant, 2000, 2006). Più in dettaglio, le politiche del primo tipo hanno mutato forma, allontanandosi da un modello correttivo, espressione concreta di un ideale riabilitativo, e avvicinandosi a un modello esplicitamente punitivo che ha sancito la ricomparsa di istanze e misure espressive ritenute, ormai, ricordi lontani di un passato premoderno (D. Garland, 2007, 60). La diffusione di questo paradigma, definibile anche come *populismo punitivo* (J. Curbet, 2008), ha prodotto, in Italia ma anche in molti altri paesi europei e negli Stati Uniti, un aumento importante dei tassi di incarcerazione (L. Re, 2006), che è andato di pari passo con il progressivo smantellamento, o quantomeno con il forte ridimensionamento, dei sistemi di *welfare*.

La sicurezza, nella sua nuova accezione, è diventata un aspetto centrale del *progetto neoliberista*. Nell'ambito di questo progetto, infatti, allo Stato spetta il compito di creare e preservare una struttura istituzionale idonea alle pratiche di accumulazione private, garantendo la qualità e l'integrità del denaro e predisponendo le funzioni militari, difensive e poliziesche necessarie alla difesa della proprietà dei singoli (D. Harvey, 2007, 10-1).

La tutela che lo Stato deve fornire nel quadro del progetto neoliberista assomiglia molto a quella che Robert Castel (2004) ha chiamato *sicurezza civile* – la protezione dalle sopraffazioni fisiche e morali –, mentre è evidentemente distante da quella che lo studioso francese ha chiamato *sicurezza economico-sociale* – la protezione assicurata ai cittadini dai rischi legati alla disoccupazione, agli infortuni sul lavoro, alle malattie e alla vecchiaia. Questo secondo tipo di sicurezza, caratteristico dei *welfare* successivi alla Seconda guerra mondiale, è stato infatti attaccato frontalmente dalle retoriche e dalle politiche neoliberiste, le quali hanno deliberatamente tentato di smantellare i sistemi di assistenza sociale e sanitaria lentamente istituiti nei decenni precedenti (D. Harvey, 2007), antepo-
nendo al protagonismo

del pubblico nella tutela dei diritti sociali il ruolo taumaturgico degli attori privati (J. Clarke, 2004).

Nel tutelare la sicurezza civile, gli Stati neoliberali hanno focalizzato la propria attenzione sugli immigrati, considerati i principali agenti portatori di insicurezza, i più pericolosi tra i potenziali *nemici appropriati* (N. Christie, 1986). L'enfasi sul pericolo rappresentato dall'immigrazione è stata alimentata dai mezzi di comunicazione (M. Maneri, 2009; S. Palidda, 2011; J. Simon, 2007), i quali hanno dimostrato la tendenza ad amplificare il ruolo dei non cittadini nella produzione di crimini, sovrastimando anche, in molti casi, la stessa percezione del pericolo e dell'insicurezza da parte dell'opinione pubblica (M. Maneri, 2013).

Il giunto rigido tra sicurezza e immigrazione istituito dalla dottrina neoliberista si è tradotto, in maniera apparentemente paradossale, in un approccio emergenziale ai fenomeni migratori e alla loro gestione (P. Saitta, 2011). Nel contesto italiano, un approccio del genere ha avuto come conseguenza un'attenzione contraddittoria per la regolazione dei "flussi" – ossessiva per quanto riguarda le dichiarazioni di principio, ma debole con riferimento alla programmazione degli stessi (A. Colombo, 2012) – e, al contempo, un interesse decrescente per le misure di integrazione.

Negli ultimi anni, tuttavia, la svolta securitaria delle politiche migratorie ha preso la via di una rinnovata considerazione per il tema dell'"inclusione" dei non cittadini, che si è tradotta nell'approvazione – mediante la legge n. 94 del 2009, parte del cosiddetto Pacchetto sicurezza – dell'Accordo di integrazione, una sorta di "contratto" tra lo straniero e lo Stato articolato per crediti, che vincola obbligatoriamente chi lo sottoscrive al soddisfacimento di alcuni requisiti, pena l'allontanamento dal territorio italiano. L'introduzione dell'Accordo – che può essere considerato la variante italiana dei principi della *civic integration* (C. Joppke, 2007; D. Kostakopoulou, 2010) – ha segnato la trasformazione dell'integrazione da diritto in dovere (F. Biondi dal Monte, M. Vrenna, 2013) e la fusione tra politiche di *ammissione* e politiche di *inclusione* (T. Caponio, 2012). L'Accordo, dunque, ha introdotto l'idea che i migranti sono potenziali devianti, da contenere attraverso l'imposizione di obblighi che incidono sulla sfera dei valori e della cultura, manifestando così la presenza di una visione marcatamente *differenzialista* (E. Gargiulo, 2012) nell'ambito delle politiche migratorie italiane.

3. L'emergere della sicurezza urbana in Italia

A partire dagli inizi degli anni Novanta del xx secolo, la questione sicurezza ha cominciato ad acquisire una dimensione specificamente *urbana*. Con

all'incirca un ventennio di ritardo rispetto agli Stati Uniti¹, alla Gran Bretagna e ad altri Stati europei in Italia si è registrato «il passaggio da una narrazione sulla sicurezza incentrata principalmente sulla lotta al terrorismo politico e alla mafia, a un'altra incentrata tanto sulla micro-criminalità (rinominata – significativamente – “criminalità diffusa”), quanto sul degrado urbano e sull'emergente tema della percezione di sicurezza e dell'allarme sociale» (G. Ricotta, 2012, 121). Questo nuovo tipo di narrazione, che ruota attorno al concetto di sicurezza urbana, si discosta dalla nozione statale di sicurezza sia perché enfatizza la rilevanza della dimensione locale – chiamando quindi in causa il tema della *governance* multilivello degli attori coinvolti nella produzione di sicurezza – sia perché include anche fenomeni non strettamente criminali o comportamenti al confine con l'illegalità – come graffiti, atti di vandalismo, schiamazzi notturni ecc. – che possono però incidere sulla percezione dell'insicurezza (*ivi*, 122).

All'inizio degli anni Novanta, dunque, in un quadro di sostanziale disinteresse da parte del governo centrale, alcune amministrazioni locali riconducibili a partiti di centro-sinistra (L. Martin, R. Selmini, 2000) hanno cominciato a manifestare attenzione per la dimensione urbana della sicurezza. L'attività di queste amministrazioni, collocate soprattutto nel Nord del paese, si è tradotta nella stesura e nella messa in opera di ambiziosi progetti – come “Città sicure”, promosso dalla Regione Emilia-Romagna – e nella pubblicazione di alcune riviste – come “Sicurezza e territorio” e “Quaderni di città sicure”. Tramite queste riviste, nello specifico, il tema della sicurezza è diventato un oggetto privilegiato di riflessione (R. Selmini, 1999, 124) e i concetti chiave alla base dell'idea di prevenzione della micro-criminalità e del disordine a livello locale hanno trovato una definizione articolata e agganciata alla letteratura scientifica internazionale (M. Pavarini, 1992).

Con la fine degli anni Novanta, la sicurezza è diventata oggetto delle politiche pubbliche di molte amministrazioni locali della penisola (R. Selmini, 2003, 611), espandendosi dal Nord verso il Centro, ma anche verso alcune città del Sud. Una prima fase delle politiche locali per la sicurezza in Italia ha preso dunque forma tra il 1994, anno di nascita del progetto “Città Sicure”, e il 1998, anno in cui ha avuto luogo la firma del primo protocollo di intesa avente per oggetto la sicurezza urbana (M. Calarescu, 2012, 395). Durante questa fase, il tema della sicurezza è entrato prepotentemente a far parte delle competizioni elettorali e dei programmi delle giunte, tanto di centro-destra

¹ Negli Stati Uniti, per contro, si è registrato un significativo ritardo negli studi relativi alla dimensione locale delle politiche pro e contro gli immigrati, come testimoniato dal volume curato da M. W. Varsanyi (2010).

quanto di centro-sinistra, ma non dei piani del governo centrale (M. Allulli, 2010).

Una seconda fase ha avuto inizio nel 1998 con la firma del primo protocollo tra un sindaco – della città di Modena – e un prefetto, che ha sancito l'avvio della cooperazione interistituzionale (M. Calarescu, 2012, 396). Questo tipo di cooperazione ha conosciuto in seguito una diffusione abbastanza forte, anche se il governo centrale, nonostante alcuni interventi normativi, ha stentato ad assumersi una responsabilità diretta nella gestione della sicurezza.

Tale inerzia governativa si è protratta a lungo: nel corso della terza fase – che va dal 2001 al 2007, anno di introduzione dei Patti di seconda generazione –, il governo centrale è sì intervenuto direttamente nel campo del diritto penale, inasprendo alcune norme, ma non ha modificato affatto il quadro delle responsabilità comunali, evitando così di dotare i sindaci di poteri diretti in materia di sicurezza (*ivi*, 397-8). Gli amministratori locali, di conseguenza, hanno continuato a svolgere una funzione meramente consultiva a fianco dei prefetti e delle forze dell'ordine (M. Pavarini, 2006, 46), mentre le Regioni hanno iniziato a svolgere un ruolo di supplenza, sostituendo di fatto i governi statali (R. Selmini, 2005, 22) e mettendo a disposizione dei Comuni strumenti legislativi “appropriati” (C. Braccesi, 2005, 33).

Con l'introduzione dei nuovi Patti, tuttavia, lo scenario è cambiato radicalmente. Sulla base del co. 439 dell'art. 1 della Legge 27 dicembre 2006 n. 296 – la cosiddetta “legge finanziaria” del 2007 –, i prefetti sono stati autorizzati a stipulare convenzioni con le Regioni e gli enti locali per la realizzazione di programmi straordinari. Nell'ambito di questo scenario trasformato, l'allora ministro dell'Interno Giuliano Amato e il presidente dell'ANCI Leonardo Dominici hanno firmato un accordo-quadro per la sicurezza delle aree urbane con i sindaci delle città sedi di aree metropolitane, cui ha fatto seguito, nel settembre del 2008, un ulteriore accordo tra l'Associazione nazionale piccoli comuni (ANPCI) e il ministero dell'Interno, che ha esteso l'applicazione dei “piani coordinati di controllo del territorio” e il potenziamento della collaborazione logistica, strumentale e finanziaria tra Stato ed enti locali previsti dalla legge finanziaria 2007 anche alle realtà medio-piccole (M. Calarescu, 2012, 400).

4. Dai “sindaci sceriffo” ai nuovi poteri di ordinanza: gli amministratori locali protagonisti della sicurezza

Il governo centrale, dunque, ha cominciato a riconoscere una notevole autonomia ai Comuni in materia di sicurezza. Numerosi sindaci, dal canto loro, già da qualche anno hanno iniziato a manifestare un'evidente volontà di pro-

tagonismo, ritagliandosi spesso ampi spazi di visibilità mediatica sia a livello locale sia a livello statale (G. Ricotta, 2012, 124).

Ha avuto così inizio la stagione dei cosiddetti “sindaci sceriffo”, animata da amministratori locali che non appartenevano soltanto a movimenti politici apertamente xenofobi come la Lega nord o, comunque, a schieramenti riconducibili alla destra, ma anche a partiti di centro-sinistra (J. Tondelli, 2009). Questi ultimi, in particolare, hanno attuato un rapido cambio di direzione da interventi di mediazione e di prevenzione, caratterizzati da una strategia adattiva e da una retorica di tipo inclusivo (F. Battistelli, L. F. Lucianetti, 2010), a un approccio esplicitamente populista (G. Ricotta, 2012, 126).

La scintilla che ha provocato uno spostamento così repentino verso una gestione “dura” del controllo sul territorio è stata il farsi “emergenza” del tema sicurezza. Alcuni eventi particolarmente cruenti che, nel corso del 2007, hanno avuto come teatro la città di Roma sono stati infatti oggetto di una reazione da parte dei media dai toni marcatamente emotivi e, in molti casi, apertamente xenofobi. A una campagna mediatica martellante ha fatto seguito una reazione scomposta del centro-sinistra allora al governo e al comando della capitale: incalzato dalla scadenza elettorale e incapace di proporre discorsi e strategie alternative, lo schieramento “progressista” non ha fatto altro che rincorrere la destra, richiamando la necessità di esercitare una forma di “tolleranza zero” nei confronti di chi delinque (*ivi*, 128).

La svolta securitaria del centro-sinistra si è tradotta nell’emanazione di un provvedimento – il Decreto legge 1° novembre 2007 n. 181² – finalizzato a rendere realizzabile l’espulsione immediata dei cittadini comunitari e dei loro familiari per motivi di pubblica sicurezza. Le implicazioni di questo provvedimento in termini di rafforzamento degli stereotipi e dei pregiudizi sono evidenti, così come è lampante la sua scarsa efficacia (F. Pastore, 2007).

La strategia emergenziale del centro-sinistra, nonostante i suoi connotati populistici, non è bastata tuttavia a garantire a questo schieramento la vittoria alle elezioni politiche tenutesi nella primavera del 2008. Dopo il successo conseguito in queste elezioni e alle Amministrative di Roma, il centro-destra ha raccolto il “testimone” sul tema della sicurezza, reinterpretandolo attraverso le proprie categorie e giocando in maniera ancora più forte con le paure espresse dall’opinione pubblica (M. L. Boccia, 2008).

A partire dalla vittoria del centro-destra alle elezioni politiche, il 2008 è diventato così un anno strategico per la sicurezza urbana: nel mese di

² Questo Decreto anticipa l’efficacia di alcune norme contenute in uno dei cinque disegni di legge componenti il Pacchetto sicurezza approvato dallo stesso esecutivo poco prima, il 29 ottobre.

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

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

La modifica apportata al TUEL dal Pacchetto sicurezza ha segnato indubbiamente uno spartiacque nella gestione del potere di ordinanza: a partire dalla sua approvazione, infatti, gli amministratori locali hanno potuto fare ricorso a questo strumento giuridico senza dover motivare la propria decisione con il riferimento a una qualche emergenza (V. Italia, 2010; S. Bedessi, E. Desii, 2010). A partire dall'estate del 2008, come ampiamente prevedibile, il numero delle ordinanze emanate per regolamentare aspetti della vita sociale ritenuti potenzialmente lesivi della sicurezza urbana è aumentato enormemente (M. G. Galantino, M. Giovannetti, 2012; M. Giovannetti 2012).

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

Nonostante la decisione della Consulta, la stagione delle ordinanze non può tuttavia dirsi conclusa. Numerosi sindaci, infatti, hanno continuato a impiegare il potere di ordinanza nel tentativo di regolare aspetti della vita sociale che ritengono rilevanti.

5. I provvedimenti in materia di iscrizione anagrafica: costruire confini attraverso la residenza

I contenuti delle ordinanze emanate dai sindaci negli ultimi anni sono piuttosto variegati. Da una ricerca condotta dalla fondazione Cittalia, è emerso come questi provvedimenti possano essere ricondotti a tre differenti gruppi: le ordinanze *situazionali*, aventi l'obiettivo di ripristinare il decoro³ in luoghi specifici della città – edifici dismessi, piazze, strade – o in occasioni particolari – feste, concerti ecc.; le ordinanze *comportamentali*, finalizzate a indurre i cittadini a mantenere comportamenti civili e riguardosi nei confronti degli altri e della città stessa; le ordinanze *rafforzative*, orientate a intervenire su temi già considerati dalle leggi – come ad esempio il consumo di droghe, il commercio abusivo o lo sfruttamento dei minori per accattonaggio – introducendo nuove sanzioni di tipo amministrativo (ANCI-Cittalia, 2009, 34-6).

Le ordinanze, come si evince da questa ricerca, hanno spesso come bersaglio la componente più povera e disagiata della popolazione presente in un dato territorio. In questo senso si caratterizzano, più o meno esplicitamente, come strumenti di esclusione, ossia come dispositivi finalizzati a separare i cittadini locali pienamente accettati da coloro che, seppur presenti, non sono considerati come membri in senso pieno della comunità locale.

Le forme di esclusione che si intende realizzare attraverso le ordinanze, nello specifico, sono varie. In una ricerca incentrata sulla Lombardia, Maurizio Ambrosini (2012, 78-82) ne ha individuate cinque: esclusione *civile*, ossia da diritti civili; esclusione *sociale*, vale a dire da benefici e prestazioni sociali; esclusione *culturale*, come contrasto del pluralismo culturale; esclusione *securitaria*, dove vi è un richiamo alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico; esclusione *economica*, qualora le misure vadano a incidere sulla libertà di iniziativa economica.

Alcuni tipi di ordinanze, tuttavia, provocano processi di esclusione che incidono al contempo su più sfere. Le ordinanze in materia di *residenza*, a riguardo, costituiscono una categoria di provvedimenti piuttosto interessante. A coloro che chiedono di essere iscritti nei registri anagrafici di un dato

³ Sul concetto di “decoro” presente in molte ordinanze cfr. T. Pitch (2013) e A. Simone (2010).

territorio comunale, questi dispositivi impongono di dimostrare il possesso di requisiti ulteriori – e maggiormente restrittivi – rispetto a quelli previsti dalla normativa statale. I requisiti richiesti – tra cui, ad esempio, il possesso di un contratto di lavoro, la titolarità di una carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno almeno biennale, la disponibilità di un reddito superiore a una certa soglia oppure la dimostrazione di non avere all’attivo pene detentive o restrittive – sono spesso diversificati con riferimento ai cittadini e ai non cittadini (A. Guariso, 2012; A. Usai, 2011; A. Lorenzetti, 2009). Anche quando i provvedimenti non distinguono esplicitamente gli italiani dai non italiani, essi hanno comunque quale obiettivo prevalente gli stranieri o, in subordine, quegli italiani che manifestano comportamenti o tratti sgraditi, come ad esempio le persone senza fissa dimora o le popolazioni *romanì*, che vivono in alloggi non ritenuti “decorosi”.

La vicenda dei provvedimenti in materia di residenza ha acquisito una forte visibilità mediatica nel novembre del 2007⁴, quando il sindaco di un Comune del Nord-Est – Cittadella (PD) –, richiamando l’art. 54 co. 2 del TUEL e invocando la presunta natura emergenziale dei processi migratori che interessavano il territorio comunale di sua competenza, ha emanato un’ordinanza tramite cui l’iscrizione anagrafica è stata condizionata al soddisfacimento di tre requisiti: un reddito superiore a una certa soglia⁵, un alloggio conforme a determinati requisiti igienico-sanitari e l’assenza di pericolosità sociale⁶. Immediatamente, altri sindaci – in particolare di Comuni del Veneto e della Lombardia – hanno emanato provvedimenti identici, o comunque molto simili, a quello del Comune patavino.

Le iniziative dei sindaci in materia di residenza sono state oggetto di attenzione non soltanto da parte dei media, ma anche da parte della giustizia italiana: numerosi ricorsi hanno indotto gli amministratori locali a ritirare i propri provvedimenti, o quantomeno a modificarli. Lo stesso sindaco di Cittadella, in sostituzione della prima ordinanza, ne ha emanato una seconda che, pur mantenendo sostanzialmente invariati i requisiti introdotti dalla precedente, li ha resi però ambigualmente non vincolanti ai fini del procedimento di iscrizione anagrafica.

Le ordinanze e gli altri provvedimenti qui descritti sono particolarmente interessanti in quanto non soltanto impediscono l’esercizio dei diritti civili,

⁴ Provvedimenti simili, ma meno visibili, risalgono quantomeno alla fine degli anni Novanta (N. Salvini, 1999).

⁵ Con riferimento esclusivo ai cittadini comunitari.

⁶ Per un approfondimento circa i contenuti dell’ordinanza e le vicende politiche e giudiziarie che hanno fatto seguito alla sua emanazione *cfr.* G. Campo (2007) e M. Paggi (2007). Per un’analisi di taglio sociologico sulla portata e sulle conseguenze di questo provvedimento *cfr.* E. Gargiulo (2011).

ma anche la fruizione di importanti diritti sociali, economici e politici; inoltre, sono emanati con il pretesto di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica.

In questo senso, le iniziative volte a restringere i requisiti per l'iscrizione anagrafica producono in primo luogo un'esclusione di natura *simbolica*. Restringendo tali requisiti, infatti, gli amministratori locali sono in grado di tracciare un confine molto netto all'interno della popolazione presente di fatto nel territorio comunale, separando i residenti "legittimi" – ai quali la residenza è formalmente riconosciuta – dai residenti "illegittimi" – ai quali è invece esplicitamente negata.

Tali iniziative, in alcuni casi, provano a realizzare anche una forma di esclusione di carattere *spaziale*, ossia ad allontanare dal territorio comunale le persone a cui l'iscrizione è negata. Questo tipo di esclusione è sostanzialmente inefficace, dato che dal diniego della residenza non consegue automaticamente l'espulsione dal territorio comunale. Ciononostante, le iniziative dei sindaci, seppur in maniera indiretta, possono preludere all'impiego di altri dispositivi giuridici efficaci nel realizzare l'allontanamento: la presunta pericolosità sociale addotta da alcuni provvedimenti per negare la residenza può essere impiegata come pretesto, da parte delle autorità statali – opportunamente avvisate dai sindaci – per emettere provvedimenti di espulsione⁷.

Allo stesso tempo, sebbene i provvedimenti in materia di residenza siano difficilmente efficaci come strumenti di esclusione spaziale, sono però altamente incisivi come strumenti di esclusione *sociale*. All'iscrizione anagrafica, infatti, è legato l'accesso a benefici e a prestazioni di importanza fondamentale quali l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale, l'istruzione ecc. Negare la residenza, pertanto, equivale a precludere l'accesso a questi diritti e a queste prestazioni, aumentando il livello di *stratificazione civica* (L. Morris, 2003).

Le iniziative dei sindaci, inoltre, producono forme di esclusione *economica*, dal momento che ostacolano l'avvio di attività professionali e commerciali, e *politica*, poiché impediscono l'esercizio del diritto di voto non soltanto ai cittadini italiani ma anche, per quanto riguarda le elezioni locali ed europee, ai cittadini comunitari.

I provvedimenti in materia anagrafica, dunque, provocano una forma di esclusione "trasversale" alle singole forme individuate dalla ricerca citata in precedenza, e si configurano, per questa ragione, come dispositivi di rilevanza strategica per i sindaci.

⁷ Su questo punto, cfr. E. Gargiulo (2014b).

6. Produrre sicurezza attraverso il controllo della residenza: un progetto dalle molte ambiguità

La restrizione dei requisiti per il riconoscimento della residenza, come si è visto, istituisce un confine che separa i residenti formalmente riconosciuti da coloro a cui il riconoscimento è invece negato. L'istituzione di questo confine ha l'obiettivo dichiarato di tutelare i residenti dai non residenti ma presenti, garantendo ai primi quella che R. Castel (2004) ha definito sicurezza civile, ossia la protezione dalle sopraffazioni fisiche e morali.

Le ordinanze in materia di residenza, infatti, mirano a negare agli stranieri l'iscrizione anagrafica in quanto questi costituirebbero una minaccia per i cittadini. Non a caso, nel testo di molti provvedimenti – come ad esempio in quello di Cittadella – i flussi migratori sono definiti come «una vera e propria emergenza sotto il profilo della salvaguardia dell'igiene e della sanità pubblica nonché dell'incolumità dell'ordine e della sicurezza nella loro più ampia accezione del termine», da arginare contenendo il numero di residenti⁸.

Il confine tra residenti “legittimi” e “illegittimi”, come si è visto in precedenza, non ha soltanto valenze simboliche ma anche effetti materiali, precludendo l'accesso a importanti diritti a coloro che sono esclusi dall'iscrizione anagrafica. In questo senso, il controllo locale della residenza incide anche sulla seconda dimensione della sicurezza individuata da Castel, quella economico-sociale, che si estrinseca nella protezione assicurata ai cittadini dai rischi legati alla disoccupazione, agli infortuni sul lavoro, alle malattie e alla vecchiaia. A coloro che sono esclusi dalla popolazione legalmente residente, infatti, questa sicurezza è negata a vantaggio degli inclusi. Le prestazioni sociali che garantiscono il secondo tipo di sicurezza, in altre parole, sono redistribuite in maniera asimmetrica: dai residenti “illegittimi” a quelli “legittimi”. L'argomento spesso utilizzato dai sindaci per motivare queste misure è il seguente: le risorse sono scarse e non possono essere garantite a tutti; i cittadini vengono prima dei non cittadini e a loro, dunque, devono essere destinate le poche prestazioni disponibili.

Le iniziative dei sindaci in materia di residenza, in questo senso, tendono a promettere sicurezza ad alcuni producendo insicurezza per altri. Ma il legame tra sicurezza e insicurezza, come molte ricerche hanno dimostrato, è estremamente complesso (F. Battistelli, M. Paci, 2008) e gli interventi che lo

⁸ Le ordinanze emanate dal Comune di Alessandria e da quello di Lecco nel 1999 (N. Salvini, 1999) si sono spinte addirittura a giustificare l'introduzione di requisiti ulteriori per l'iscrizione anagrafica con la necessità di arginare l'emergenza rappresentata dall'immigrazione irregolare, finendo di ignorare che la residenza è riservata agli stranieri in regola con il titolo di soggiorno.

coinvolgono possono rivelarsi rischiosi: l'insicurezza provocata nei confronti dei gruppi marginali della comunità può finire con l'indebolire la sicurezza dei gruppi collocati in una posizione più solida. Nello specifico, la scelta deliberata di privare dei diritti sociali – e di conseguenza dei benefici e dei servizi che corrispondono a tali diritti – persone che si trovano in condizioni di marginalità economica può spingere queste persone, nel comprensibile tentativo di garantire un reddito a se stesse e ai propri nuclei familiari, verso circuiti economici informali e illegali. Tale scelta, al contempo, può sicuramente indebolire il senso di appartenenza alla comunità locale delle persone escluse dalla residenza. Gli esclusi, dunque, da un lato possono trovarsi costretti a intraprendere attività che rappresentano una minaccia, più o meno diretta e reale, per il resto della collettività, e dall'altro possono sviluppare risentimento non soltanto verso gli amministratori locali, ma anche nei confronti degli inclusi. Complessivamente, dunque, il controllo esercitato dai sindaci sulle procedure di iscrizione anagrafica rischia di aumentare l'insicurezza dell'intera popolazione.

Questa insicurezza, peraltro, è ulteriormente acuita dalle modalità con cui operano le amministrazioni comunali. I processi decisionali che portano all'adozione dei provvedimenti limitativi del riconoscimento della residenza, infatti, sono ben poco democratici e trasparenti, costituendo una minaccia per la vita pubblica e per le regole formali su cui questa dovrebbe basarsi.

In primo luogo, le modalità con cui le procedure di iscrizione anagrafica sono condotte si configurano chiaramente come *illegittime* perché contrastanti con la normativa statale. In materia di anagrafe i sindaci, secondo la legge, agiscono come *ufficiali di governo* e non come soggetti politici autonomi. Di conseguenza, dovrebbero applicare le norme statali senza apportarvi modifiche: in altre parole, dovrebbero limitarsi a verificare la sussistenza del requisito dell'*abitualità della dimora*⁹ e dei requisiti specifici previsti per i cittadini comunitari¹⁰ nonché la regolarità del soggiorno dei richiedenti extracomunitari, senza introdurre richieste aggiuntive. Invece, come si è visto, numerosi amministratori locali hanno emanato provvedimenti tramite cui hanno introdotto requisiti più specifici di quelli statali, facendo spesso ricorso, peraltro, a strumenti monocratici come le ordinanze, sottratti, come tali, al controllo del consiglio comunale.

L'azione dei sindaci in materia di anagrafe, dunque, se da un lato evidenzia l'ambiguità costitutiva che caratterizza il ruolo del primo cittadino

⁹ Come previsto dalla legge 24 dicembre 1954 n. 1228 – poi modificata dal D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223 e, recentemente, dal D.L. 9 febbraio 2012 n. 5 (convertito successivamente nella legge 4 aprile 2012 n. 35) – che disciplina l'iscrizione anagrafica.

¹⁰ Stabiliti dal D.Lgs. 6 febbraio 2007 n. 30 e dalle norme e dalle circolari che lo hanno successivamente modificato o integrato.

nell'ambito dell'ordinamento italiano – è un attore politico, scelto attraverso una procedura elettorale, e, al contempo, è latore del compito tecnico-amministrativo di ufficiale anagrafico (F. Dinelli, 2011) –, dall'altro costituisce una grave minaccia per la democrazia, in quanto si caratterizza come arbitraria ed è fonte di evidenti abusi di potere. Quella perpetrata dai primi cittadini, più in dettaglio, si configura come una vera e propria forma di *persecuzione amministrativa*, resa possibile dalla discrezionalità che caratterizza di fatto i poteri sindacali (L. Ferrajoli, 2010). I rischi connessi a tali poteri, peraltro, emergono con evidenza se si considera il rapporto che intercorre tra il primo cittadino e la polizia locale, la quale riveste una funzione determinante nelle procedure di iscrizione anagrafica – accertando l'abitudine della dimora – ed è investita del compito di verificare le condizioni igienico-sanitarie degli alloggi. Per questa ragione, la possibilità conferita agli amministratori locali di nominare e di revocare comandanti della polizia locale poco inclini ad assecondare le loro iniziative è un fattore di forte criticità.

I processi decisionali che portano al rifiuto della residenza, inoltre, sono spesso *opachi*, nascosti all'opinione pubblica e sottratti al controllo di buona parte degli attori politici locali e degli apparati giudiziari. Non sempre, infatti, le iniziative dei sindaci sono adeguatamente pubblicizzate. La ricerca della visibilità mediatica ha riguardato una fase specifica di queste iniziative, ossia quella successiva all'ordinanza di Cittadella e, poi, alla riforma del TUEL apportata dal Pacchetto sicurezza. Attualmente, tuttavia, dopo la decisione della Consulta e data la ormai lunga storia di ricorsi e di interventi giudiziari in materia, molti Comuni sembrano essersi orientati a una maggiore discrezione, in quanto la visibilità rischia di determinare il fallimento dei provvedimenti restrittivi dell'iscrizione anagrafica.

Le iniziative dei sindaci, dunque, sono tuttora presenti ma con modalità differenti rispetto agli ultimi anni: il dispositivo dell'ordinanza cede il passo ad altri strumenti, spesso più informali¹¹. Alcuni di questi, peraltro, erano già in uso in precedenza, come testimoniato da due circolari emanate dal ministero dell'Interno nel 1995 e nel 1997 per censurare le prassi di numerose amministrazioni comunali e assicurare l'omogeneità, su tutto il territorio statale, delle procedure di iscrizione anagrafica, tutelando nello specifico persone con precedenti penali o prive di alloggi in buone condizioni.

Quando l'azione delle amministrazioni comunali avviene in maniera informale e opaca, gli uffici anagrafici attuano una sorta di "filtro" nei confron-

¹¹ Per un'analisi più dettagliata e complessiva delle strategie – formali e informali, esplicite e implicite – di esclusione dalla residenza cfr. E. Gargiulo (2014a, 2014b).

ti di coloro che dichiarano di dimorare in un comune e richiedono di essere iscritti nei registri dell'anagrafe. I potenziali residenti sono scoraggiati grazie a motivazioni pretestuose quali la mancanza di documenti aggiuntivi rispetto all'obbligo di legge o l'assenza di utenze della luce e/o del gas¹². Oppure, le condizioni generali dell'abitazione riscontrate nel corso degli accertamenti relativi alla sussistenza del requisito dell'abitudine della dimora vengono impiegate come pretesto per negare che la persona interessata viva effettivamente nel luogo dichiarato: l'inidoneità dell'alloggio riscontrata durante il controllo della polizia locale, in altre parole, è adottata come prova della sua inabitabilità e, quindi, del fatto che non può fungere da dimora abituale. Eppure, come già evidenziato dalle circolari sopra citate, le condizioni dell'alloggio non sono ostative nei confronti dell'iscrizione, la quale può – anzi, deve – essere effettuata anche nei confronti di persone che vivono in alloggi “precari” quali grotte o *roulottes*.

La strategia incentrata sulle caratteristiche del luogo di dimora, peraltro, è stata agevolata dalle modifiche apportate alla normativa anagrafica dalla legge 15 luglio 2009 n. 94, seconda parte del Pacchetto sicurezza. Questa legge, pur non istituendo alcun nesso formale fra un eventuale esito negativo dei controlli e il rifiuto dell'iscrizione nei registri anagrafici, ha riconosciuto ai Comuni la possibilità (per quanto non l'obbligo) di effettuare una verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile indicato dal richiedente quale propria dimora abituale, aprendo di fatto la strada alla possibilità di prassi discriminatorie e restrittive. In seguito a queste modifiche, non a caso, numerosi sindaci hanno emanato circolari interne o, in alcuni casi, specifiche ordinanze¹³ tramite cui hanno reso obbligatori i controlli relativi alle condizioni dell'alloggio, discriminando così nell'accesso alla residenza alcune categorie di persone sulla base delle condizioni mediamente peggiori in cui versano le loro abitazioni¹⁴.

In conclusione, le azioni compiute dai sindaci negli ultimi tempi sembrano indicare l'affermarsi di una nuova tendenza, quella all'invisibilità e al

¹² L'azione di filtraggio preventivo riveste un'importanza particolare in seguito all'entrata in vigore della già citata legge n. 35 del 2012, che ha modificato le procedure di iscrizione, lasciando inalterati i requisiti che presiedono alla registrazione, ma rovesciandone il percorso: colui che dichiara di dimorare abitualmente in un Comune viene iscritto immediatamente; gli accertamenti vengono eseguiti soltanto successivamente e, in caso di esito negativo, si procede alla cancellazione dell'iscrizione.

¹³ Il sindaco di Cittadella, ad esempio, ha emanato un'ordinanza del genere nell'agosto del 2009.

¹⁴ A riguardo, un'utile sponda alle strategie incentrate sulle condizioni dell'alloggio è stata recentemente fornita dal D.L. 15 marzo 2010 n. 47 (il cosiddetto Decreto Lupi), che, all'art. 5, prevede che «chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo».

camuffamento. In questo senso, è interessante notare come i processi decisionali che portano all'emanazione di questi provvedimenti siano diventati via via più opachi – camuffati attraverso altri scopi apparenti – o addirittura invisibili: nessuno, al di fuori di chi lavora all'interno dei Comuni, è al corrente di quanto sta accadendo; spesso gli stessi destinatari dei provvedimenti non sono del tutto a conoscenza delle vere ragioni del rifiuto della propria richiesta di iscrizione. Inoltre, la natura non sempre chiara dei rapporti tra sindaci e operatori – di frequente meri esecutori della volontà del primo cittadino ma, in alcuni casi, decisori autonomi – può avere come conseguenza un aumento dell'incertezza in merito a chi prende effettivamente le decisioni, provocando così un ulteriore incremento dell'insicurezza.

7. Riflessioni conclusive

Le iniziative in materia di residenza qui descritte e analizzate evidenziano in maniera piuttosto chiara i rischi associati a un uso disinvolto dei poteri sindacali in materia di sicurezza urbana. Nello specifico, è emersa la presenza di un nesso molto pericoloso tra la protezione promessa ad alcune categorie di persone e l'esclusione attuata – o quantomeno minacciata – nei confronti di altre: il mancato accesso ai diritti sociali provocato dai provvedimenti degli amministratori locali, più che garantire l'incolumità dei residenti ritenuti legittimi, rischia seriamente di comprometterla, essendo fonte di disagio e di conflitto nei confronti di alcune categorie di persone e, indirettamente, dell'intera comunità. I tentativi di controllare la residenza a livello comunale, dunque, lungi dall'aumentare la sicurezza di una parte della popolazione, possono al contrario incrementare l'insicurezza collettiva.

Ad alimentare questa insicurezza, poi, contribuisce in maniera determinante l'*incertezza* – e spesso la *segretezza* – che circonda le procedure di iscrizione anagrafica e il loro esito. Le decisioni in merito al riconoscimento della residenza, infatti, sono sottratte al controllo dell'opinione pubblica e sono confinate all'interno di spazi inaccessibili, seppur paradossalmente prossimi, date le ridotte dimensioni di molti dei comuni interessati.

L'illegittimità e l'opacità di tali procedure, pertanto, costituiscono una minaccia alla democraticità di processi decisionali che, seppur condotti a livello locale, incidono sui diritti fondamentali delle persone. Nel momento in cui la concreta esigibilità di diritti riconosciuti da norme statali e sovrastatali è demandata di fatto all'autonomia decisionale – o addirittura all'arbitrio – delle amministrazioni comunali, il deficit di democraticità che caratterizza le decisioni in merito alle procedure di iscrizione anagrafica si trasforma così in un ulteriore fattore di insicurezza collettiva.

Riferimenti bibliografici

- ALLULLI Massimo (2010), *Le Politiche Urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, Roma.
- AMBROSINI Maurizio (2012), *Separati in città. Le politiche locali di esclusione degli immigrati*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 1, pp. 69-88.
- ANCI-CITTALIA (2009), *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, in www.anci.it.
- ANTONELLI Vincenzo (2012), *Le ordinanze dei sindaci nelle decisioni dei giudici*, in GALDI Antonella, PIZZETTI Francesco, a cura di, *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Donzelli, Roma, pp. 127-59.
- BATTISTELLI Fabrizio, LUCIANETTI Livia Fay (2010), *La sicurezza tra politics e policy*, in PAJNO Alessandro, a cura di, *La sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini, pp. 75-100.
- BATTISTELLI Fabrizio, PACI Massimo (2008), *Sicurezza e insicurezza nella società contemporanea*, in "Sociologia e ricerca sociale", 85, pp. 5-21.
- BEDESSI Sergio, DESII Enrico (2010), *Le ordinanze in materia di sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini.
- BIONDI DAL MONTE Francesca, VRENNA Massimiliano (2013), *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in ROSSI Emanuele, BIONDI DAL MONTE Francesca, VRENNA Massimiliano, a cura di, *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna, pp. 253-87.
- BOCCIA Maria Luisa (2008), *Gli imprenditori politici della paura. Il paradigma della destra per controllare le differenze*, in "Quale Stato?", 3-4, pp. 184-201.
- BRACCESI Cosimo (2005), *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in BRACCESI Cosimo, SELMINI Rossella, a cura di, *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 25-45.
- BRACCESI Cosimo, SELMINI Rossella, a cura di (2005), *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.
- CALARESCU Marco (2012), *La politica di sicurezza urbana in Italia. L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, in "Rivista italiana di politiche pubbliche", 3, pp. 387-418.
- CAMPO Gaetano (2007), *Cittadella e dintorni*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 4, pp. 63-9.
- CAPONIO Tiziana (2012), *Italia: una transizione incompiuta?*, in FIERI, *Dall'ammissione all'inclusione: verso un approccio integrato? Un percorso di approfondimento comparativo a partire da alcune recenti esperienze europee*, Rapporto della ricerca predisposta dall'ONC-CNEL in collaborazione con il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.
- CASTEL Robert (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- CHRISTIE Nils (1986), *Suitable Enemies*, in BIANCHI Herman, VAN SVAANINGEN René, a cura di, *Abolitionism. To-wards a Non-repressive Approach to Crime*, Free University Press, Amsterdam.
- CLARKE John (2004), *Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-Liberalism?*, in "Journal of Social Policy", xxxiii, 1, pp. 27-48.

- COLOMBO Asher (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, il Mulino, Bologna.
- CURBET Jaume (2008), *Insicurezza. Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*, Donzelli, Roma.
- DINELLI Federico (2011), *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Jovene, Napoli.
- FERRAJOLI Luigi (2010), *Politiche contro gli immigrati e razzismo istituzionale in Italia*, in BASSO Pietro, PEROCCO Fabio, a cura di, *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano.
- GALANTINO Maria Grazia, GIOVANNETTI Monia (2012), *La stagione delle ordinanze sulla sicurezza. Il punto di vista degli attori coinvolti*, in "Studi sulla questione criminale", 2, pp. 52-82.
- GARGIULO Enrico (2011), *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza*, "SocietàMutamentoPolitica", 2, 3, pp. 241-61.
- GARGIULO Enrico (2012), *Discorsi che dividono: differenzialismo e attacchi al legame sociale nell'Accordo di integrazione*, in "Rassegna italiana di sociologia", LII, 3, pp. 497-523.
- GARGIULO Enrico (2014a), *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione degli immigrati tra livello statale e livello locale*, in "Diritto immigrazione e cittadinanza", 1, pp. 41-62.
- GARGIULO Enrico (2014b), *Residenza, anagrafe, cittadinanza: la migrazione interna come questione socio-giuridica nell'Italia di oggi*, in COLUCCI Michele, GALLO Stefano, *Rapporto sulle migrazioni interne in Italia. Edizione 2014*, Donzelli, Roma, pp. 59-76.
- GARLAND David (2007), *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, il Saggiatore, Milano.
- GIOVANNETTI Monia (2012), *Le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana e l'impatto sui territori*, in GALDI Antonella, PIZZETTI Francesco, a cura di, *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Donzelli, Roma, pp. 27-80.
- GUARISO Alberto, a cura di (2012), *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni nel Nord Italia*, Associazione Avvocati per Niente Onlus, Milano.
- HARVEY David (2007), *Breve storia del neoliberismo*, il Saggiatore, Milano.
- ITALIA Vittorio (2010), *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Giuffrè, Milano.
- JOPPKE Christian (2007), *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in "West European Politics", xxx, 1, pp. 1-22.
- KOSTAKOPOULOU Dora (2010), *The Anatomy of Civic Integration*, in "The Modern Law Review", LXXIII, 6, pp. 933-58.
- LORENZETTI Anna (2009), *Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza*, in LORENZETTI Anna, ROSSI Stefano, a cura di, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, Napoli.
- MANERI Marcello (2009), *I media e la guerra alle migrazioni*, in PALIDDA Salvatore, a cura di, *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, AgenziaX, Milano, pp. 66-85.

- MANERI Marcello (2013), *Si fa presto a dire «sicurezza»*. Analisi di un oggetto culturale, in "Etnografia e ricerca qualitativa", 2, pp. 283-309.
- MANFREDI Giuseppe (2013), *Poteri di ordinanza, legalità, "stato governativo"*, in "Amministrare", XLIII, 3, pp. 407-27.
- MARTIN Laura, SELMINI Rossella (2000), *I progetti per la sicurezza nelle città italiane*, in "Quaderni di città sicure", 20b, pp. 27-36.
- MORRIS Lydia, (2003), *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*, Routledge, London-New York.
- PAGGI Marco, (2007), *Il ricorso gerarchico contro l'Ordinanza del Sindaco di Cittadella (PD)*, in <http://www.meltingpot.org/articolo11747.html>.
- PALIDDA Salvatore, a cura di (2011), *Il discorso ambiguo sulle migrazioni*, Mesogea, Messina.
- PASTORE Ferruccio (2007), *Se un delitto fa tremare l'Italia. Come si affronta una security crisis?*, in "Italianeuropei", 5, pp. 19-32.
- PAVARINI Massimo (1992), *Vivere in una città sicura*, in "Sicurezza e territorio", 1, pp. 11-4.
- PAVARINI Massimo (2006), *L'aria delle città rende (ancora) liberi? Dieci anni di politiche locali di sicurezza*, in PAVARINI Massimo, a cura di, *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, pp. 11-64.
- PITCH Tamar (2013), *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Laterza, Roma-Bari.
- RE Lucia (2006), *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Laterza, Roma-Bari.
- RICOTTA Giuseppe (2012), *Sicurezza urbana e tolleranza zero*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 1, pp. 117-33.
- SAITTA Pietro (2011), *Neoliberismo e controllo dell'immigrazione. Il fallimento della "tolleranza zero" e i paradossali esiti dell'informalità*, in CARZO Domenico, a cura di, *Narrare l'altro. Pratiche discorsive sull'immigrazione*, Aracne, Roma, pp. 107-26.
- SALVINI Nicola (1999), *Quando la discriminazione viene dai sindaci*, in "Questione giustizia", 2, pp. 347-53.
- SELMINI Rossella (1999), *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità: il caso italiano*, in "Polis", XIII, 1, pp. 121-42.
- SELMINI Rossella (2003), *Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive*, in BARBAGLI Marzio, a cura di, *Rapporto sulla criminalità in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 611-48.
- SELMINI Rossella, a cura di (2004), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna.
- SELMINI Rossella (2005), *Le politiche di sicurezza urbana in Europa*, in BRACCESI Cosimo, SELMINI Rossella, a cura di, *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 15-24.
- SIMON Jonathan (2007), *Governing through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford University Press, Oxford-New York.
- SIMONE Anna (2010), *I corpi del reato. Sessualità e sicurezza nelle società del rischio*, Mimesis, Milano.

- STRADELLA Elettra (2010), *Il potere di ordinanza dei sindaci e l'amministrazione emergenziale*, in "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", 3, pp. 101-21.
- TONDELLI Jacopo (2009), *Sceriffi democratici. La metamorfosi della sinistra*, Marsilio, Venezia.
- USAI Alessia (2011), *Diritti sociali negati. Un'indagine sulle ordinanze comunali*, in BESOZZI Elena, a cura di, *Immigrazione e contesti locali*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 187-96.
- VANDELLI Luciano (2009), *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL*, in www.astrid-online.it.
- VARSANYI Monica W., a cura di (2010), *Taking Local Control. Immigration and Policy Activism in US Cities and States*, Stanford University Press, Stanford.
- WACQUANT Loïc (2000), *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, Feltrinelli, Milano.
- WACQUANT Loïc (2006), *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Derive Approdi, Roma.

