

LA DEVOLUZIONE SECURITARIA*

1. Introduzione. – 2. Il nuovo protagonismo dei sindaci e la “stagione delle ordinanze”. – 3. Alcuni caratteri della devoluzione securitaria. – 3.1. Ontologismo securitario. – 3.2. “Anche” contingibili e urgenti. – 3.3. Una nuova configurazione dei rapporti tra sindaco e prefetto. – 3.4. Sicurezza urbana. – 4. Nuove configurazioni del rapporto tra politiche sociali e politiche securitaria. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Nelle pagine seguenti ci proponiamo di ripercorrere e analizzare, sulla base dei risultati di una ricerca¹, l’evolversi del discorso politico sulla “sicurezza urbana” nel triennio che va dal 2008 al 2010, durante il quale è fiorita e declinata la stagione delle ordinanze². In particolare, l’analisi riguarda le argomentazioni e le retoriche politiche utilizzate per giustificare la necessità di accrescere i poteri del governo locale nel definire e amministrare i problemi della sicurezza nelle città e, contemporaneamente, ampliare il novero di fenomeni urbani governabili attraverso provvedimenti di urgenza a carattere securitario.

La ricerca ha preso in considerazione un ampio *corpus* di documenti di carattere istituzionale, politico e pubblico. Sono stati dunque raccolti e analizzati documenti eterogenei, con diverse forme di autorità (giuridica, politica, tecnico-scientifica), quali dibattiti parlamentari, leggi, decreti, regolamenti, ordinanze sindacali, delibere, dossier e relazioni di accompagnamento alla discussione parlamentare, altri documenti pubblici di natura politica, relazioni tecnico-scientifiche, sentenze (in particolare quelle della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato), patti e accordi, comunicati stampa, registrazioni di conferenze e cartelle stampa di presentazione dei provvedimenti legislativi. Il *corpus* di documenti è stato costruito a partire dal dibattito parlamentare di conversione in legge del decreto che attribuiva ai sindaci

* Una versione ridotta di queste riflessioni è stata pubblicata col titolo *La ragione securitaria*, in V. Borghi, O. De Leonardis e G. Procacci (a cura di), *La ragione politica 2. I discorsi delle politiche*, Liguori, Napoli 2013, pp. 47-81 (scritto con Chiara Marchetti).

¹ *L’argomentazione pubblica sulla sicurezza. Discorsi, politiche e pratiche ai vari livelli di governo del territorio*, ricerca condotta da un gruppo di ricerca del Dipartimento di Studi sociali e politici dell’Università degli Studi di Milano, nell’ambito del progetto nazionale di ricerca PRIN 2008 “La qualità dell’argomentazione pubblica”, coordinato da Franco Rositi. Al gruppo di ricerca hanno partecipato Giovanna Procacci, che ne è stata anche la responsabile scientifica, Roberto Cammarata, Chiara Marchetti e Raffaele Monteleone. Le riflessioni svolte in questo articolo sono basate sul comune lavoro di ricerca e sulla costante condivisione e discussione dei risultati conseguiti.

² Si veda in proposito M. G. Galantino, M. Giovannetti (2012).

il nuovo potere di ordinanza in materia di sicurezza urbana, raccogliendo e analizzando i documenti attinenti alla discussione. Il gruppo di ricerca ha inoltre svolto diverse interviste in profondità ad alcuni dei protagonisti dei processi di deliberazione e implementazione delle politiche locali in materia di sicurezza urbana nelle città di Milano e Brescia.

Per condurre l'analisi si è fatto ricorso e riferimento ad approcci differenti, per lo più accomunati sotto l'etichetta di *Critical Discourse Analysis* (N. L. Fairclough, 2001, 2010; R. Wodak, M. Meyer, 2001; G. Weiss, R. Wodak, 2003), caratterizzati da una particolare attenzione alla dimensione del potere (M. Foucault, 1968, 850-74) e dell'autorità (P. Bourdieu, 1982). Quello che è emerso è un discorso che ha cercato di promuovere un processo di vera e propria "devoluzione securitaria", legato sia alle trasformazioni di ordine più generale che hanno riguardato il rapporto tra governo nazionale e governo locale, sia più in particolare all'emersione, nel discorso pubblico, di nuove minacce (e di nuove figure minacciose) che riguardano la città.

2. Il nuovo protagonismo dei sindaci e la "stagione delle ordinanze"

Il 9 marzo 2007 il sindaco di Milano, Letizia Moratti, rende pubblica una lettera indirizzata ai «cari concittadini, donne e uomini di Milano» che con le loro segnalazioni le hanno confermato «la sensazione che a Milano stia avanzando, a macchia d'olio, una ondata di illegalità», con molti quartieri «costretti a vivere giorno dopo giorno in un clima di paura per aggressioni, rapine nei negozi e nelle botteghe, violenze personali e degrado ambientale». Nella lettera le minacce sono chiaramente identificate: prostituzione, spaccio, violenza sulle donne, occupazioni abusive «delle strade, delle case e dei palazzi», rapine nei negozi, maltrattamenti ai bambini, sopraffazioni da parte di immigrati irregolari, degrado e, infine, truffe agli anziani. Anche il nodo politico è espresso chiaramente: «Milano, con responsabilità, fa la sua parte, ma chiede risposte concrete all'unico responsabile e garante dell'ordine pubblico delle nostre città: il Governo di Roma».

Il 20 marzo il ministro dell'Interno, Amato, firma con l'ANCI e con i sindaci delle città metropolitane un'intesa che impegna i contraenti a siglare, nei due mesi successivi, dei patti per la sicurezza, attraverso i quali definire e regolare la cooperazione tra Stato ed enti locali.

Tra settembre e ottobre il governo (Prodi IV) predispone un pacchetto sicurezza, composto da diversi disegni di legge, tra cui uno che reca *Disposizioni in materia di sicurezza urbana*. L'articolo 13 del progetto di legge propone di modificare l'articolo 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, attribuendo al sindaco, tra l'altro, il potere di adottare «provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli

che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana»³. Il disegno di legge non arriverà al voto dell'assemblea, per il termine anticipato della legislatura, ma la proposta sarà ripresa, pochi mesi dopo, nel primo pacchetto sicurezza proposto dal nuovo ministro dell'Interno, Roberto Maroni.

Nel frattempo, il 7 aprile 2008, quindici sindaci di città medio-piccole, siglano la Carta di Parma, con cui chiedono maggiori poteri di intervento in materia di sicurezza. Nelle premesse del documento i sindaci firmatari esprimono alcune presupposizioni, in particolare che:

1. la sicurezza non riguarda solo i fenomeni di criminalità e illegalità ma anche quelli di degrado e disordine urbano;
2. gli enti locali subiscono, e non partecipano, alle decisioni o inerzie delle politica nazionale in materia di sicurezza;
3. le città di medie e piccole dimensioni hanno problemi di sicurezza sottovalutati dagli altri livelli di governo;
4. il numero di reati e di problemi "connessi alla sicurezza urbana" crescono costantemente, a fronte di una scarsità cronica di risorse disponibili per contrastarli;
5. il "problema della sicurezza urbana (...) è diffuso a tutte le realtà urbane e intrinseco alle dinamiche di sviluppo della città contemporanea".

Da qui la necessità di agire anche in materia di sicurezza in base al principio di sussidiarietà avvicinando «sempre più, i dispositivi di prevenzione alla percezione dei cittadini», attribuendo maggiori poteri al sindaco che gli consentano di adottare «provvedimenti in materia di ordine pubblico, relativi ai reati minori e ai temi del degrado fisico e sociale del territorio», ma anche rafforzando e formalizzando la collaborazione con il prefetto, coinvolgendo i sindaci, anche quelli delle città non metropolitane, nei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza e attribuendogli un «ruolo di indirizzo nella programmazione e il coordinamento delle forze di polizia sul territorio comunale». La Carta formula, inoltre, una serie di altre richieste, da una maggiore disponibilità di risorse per gli interventi locali a un'intensificazione della «lotta alla clandestinità». Ma soprattutto con tale documento i sindaci chiedono di prevedere specifici reati o di inasprire le pene per quelle che sono considerate minacce specifiche per la sicurezza urbana (sfruttamento di minori in attività criminali e accattonaggio, danneggiamento e deturpamento, occupazione abusiva di luogo pubblico).

Il 21 maggio 2008 si svolge a Napoli il primo Consiglio dei ministri "politico" del nuovo governo Berlusconi. Dopo una campagna elettorale forte-

³ Nella versione originale il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 attribuiva già al sindaco, in veste di ufficiale di governo, il potere di adottare provvedimenti contingibili e urgenti, limitatamente però alla sola necessità di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini. È da qui in poi, sull'aggiunta dei pericoli che minacciano la "sicurezza urbana", che si gioca la partita relativa all'estensione dei poteri di ordinanza dei sindaci.

mente incentrata sulla questione securitaria, il primo punto all'ordine del giorno riguarda la presentazione di un "pacchetto sicurezza" che comprende un decreto legge, due disegni di legge, tre schemi di decreti legislativi (in materia di migrazione e asilo), le linee di indirizzo per una proposta di legge di riordino della polizia municipale e la dichiarazione dello stato di emergenza per far fronte «alla situazione di estrema criticità che si è determinata in Campania, in Lombardia e nel Lazio per la presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi stabilmente insediati in talune aree»⁴.

Il decreto legge è promulgato il 23 maggio⁵. L'articolo 6 di tale decreto modifica il testo unico sull'ordinamento degli enti locali rispetto alle attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale⁶, introducendo la possibilità di adottare, in qualità di ufficiale di governo, «provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana». Inizia con questo provvedimento quella stagione delle ordinanze, durata fino al 2010, durante la quale i sindaci di molte città italiane hanno adottato un migliaio di provvedimenti «anche⁷ contingibili e urgenti»⁸. Una stagione che ha visto un forte protagonismo dei sindaci in materia di sicurezza, con un proliferare di ordinanze, a volte molto "fantasiose", spesso considerate illegittime da quei tribunali amministrativi e ordinari cui hanno cominciato progressivamente a rivolgersi associazioni di cittadini e differenti livelli dell'amministrazione locale.

In questo modo si è inteso realizzare una sorta di devoluzione securitaria, attraverso cui si rendeva percepibile «la frizzante ebbrezza del federalismo che avanza»⁹.

3. Alcuni caratteri della devoluzione securitaria

La devoluzione del governo della sicurezza al livello cittadino, e in particolare ai "sindaci eletti direttamente", riuscita o meno che sia, ha avuto alcuni caratteri

⁴ Comunicato della presidenza del Consiglio del 21 maggio 2008.

⁵ D.L. 23 maggio 2008, n. 92 recante *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, pubblicato in G.U. del 26 maggio 2008, n. 122.

⁶ Art. 54 del D.Lgs. 267/2000.

⁷ Approfondiremo in seguito la breve storia della congiunzione "anche", introdotta in sede di ratifica del decreto, con la legge 24 luglio 2008, n. 125 e cancellata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 125 del 7 aprile 2011.

⁸ Cfr. ANCI-Cittalia (2009, 2012). I provvedimenti sono concentrati nei mesi successivi all'emanazione del decreto legge e diminuiscono progressivamente nei mesi successivi. La Lombardia è la regione con il numero di gran lunga più alto di ordinanze promulgate. Per un'analisi più approfondita si rimanda ai citati studi svolti da Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche.

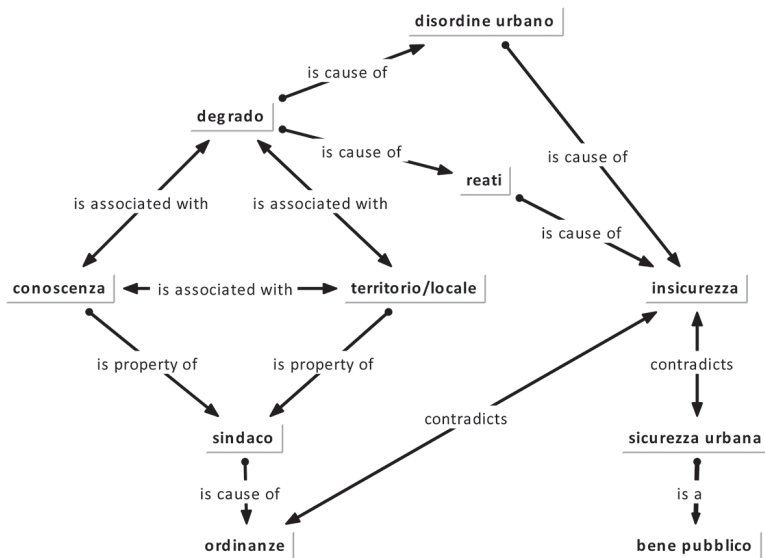
⁹ Intervento del senatore Vallardi (LNP) durante la discussione del disegno di legge di conversione del D.L. 92/2008.

particolari. Nell'analisi del *corpus* di documenti presi in considerazione per la ricerca sono emersi alcuni di questi caratteri, che hanno assunto una dimensione rilevante per un'analisi del discorso e degli argomenti securitari, oltre che delle trasformazioni del concetto di sicurezza. È interessante, in particolare, approfondire quali sono stati gli argomenti addotti per giustificare la necessità o l'importanza di attribuire al sindaco (e far rientrare nelle competenze dell'ente locale) nuovi e più ampi poteri in materia di sicurezza urbana, quali sono le ragioni per cui:

si introduce per la prima volta in modo istituzionale l'intervento del sindaco, come capo della comunità, al fianco delle forze di polizia per garantire un più efficace controllo del territorio¹⁰.

In particolare si tratta di rintracciare quali sono le ragioni che hanno sostenuto, nel dibattito nazionale, l'attribuzione di questi nuovi poteri ai sindaci e quali echi ed effetti ciò ha prodotto sul piano del governo locale, a partire da una struttura argomentativa che ha assunto, nel dibattito parlamentare, la forma riportata nella fig. 1.

Figura 1. Mappa delle relazioni tra codici nell'analisi del dibattito parlamentare riguardo ai poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana



¹⁰ Intervento del ministro Maroni durante l'audizione del 25 giugno 2008 presso la Commissione I Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.

La questione securitaria delle città riguarda solo in parte il fenomeno della criminalità. L'origine dei problemi di sicurezza urbana, nel discorso pubblico, riguarda innanzitutto il fenomeno del degrado. I sindaci italiani hanno a questo punto imparato la lezione statunitense sulla tolleranza zero e sulle "finestre rotte":

- dove c'è degrado e incuria dei luoghi e delle proprietà nascono inevitabilmente problemi di disordine urbano, si creano opportunità criminali e si diffonde una sensazione di pericolo;
- anche quei comportamenti che, pur non costituendo necessariamente un crimine, sono percepiti come una minaccia o un fastidio, contribuiscono a creare un ambiente favorevole al crimine.

Sono questi i due fondamenti della teoria delle *broken windows*, che Wilson e Kelling pubblicarono sull'"Atlantic Monthly" nel 1982¹¹. A rappresentare una minaccia, oltre alle "finestre rotte", sono quelle persone riottose (*disorderly*) che spesso sono trascurate dalle forze dell'ordine. Persone che non sono necessariamente «violente, né, per forza, criminali, ma individui loschi o turbolenti o imprevedibili: accattoni, ubriaconi, tossicomani, giovani attaccabrighe, prostitute, oziosi, e malati di mente» (J. Q. Wilson, G. Kelling, 1982, 30). Se si aggiungono i graffitisti (come fanno gli stessi Wilson e Kelling in una rivisitazione del proprio articolo pubblicata, sulla medesima rivista, nel 2007)¹² e gli "immigrati clandestini", ci si trova di fronte il catalogo pressoché esaustivo degli obiettivi di molte delle ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza.

Il degrado riguarda poi quel «problema delle sacche di declino e di insicurezza» delle periferie milanesi che la candidata alla carica di sindaco, Letizia Moratti, inserisce nel suo programma elettorale del 2006¹³. La Carta di Parma lo afferma in maniera più chiara:

la sicurezza deve essere garantita non soltanto per quanto riguarda fenomeni di criminalità organizzata ma anche in riferimento ad aspetti di fenomeni di criminalità, micro-criminalità e illegalità, presenti anche sotto forma di degrado e disordine urbano.

Una considerazione che sarà ripresa più volte nel corso del dibattito parlamentare:

il fenomeno di diffusa paura che si è sviluppato nell'ultimo decennio è la conseguenza di una sensazione che non deriva direttamente dall'aumento del crimine ma da fenomeni vari come forme di degrado sociale, di disagio, di non rispetto delle regole,

¹¹ Si fa riferimento a J.Q. Wilson e G. Kelling (1982).

¹² Il riferimento è a J.Q. Wilson e G. Kelling (2007).

¹³ Cfr. <http://gen2007-mag2011.partecipami.it/?q=node/504>.

di mancanza di punti di riferimento e forme di arroganza e di prepotenza diffuse. Questo è il contesto, ancora più grave dei fatti di criminalità, da cui nasce la sensazione d'insicurezza che travaglia il paese¹⁴.

E che darà forma anche alle politiche securitarie locali. Come ha spiegato il vicesindaco e assessore alla Sicurezza di Brescia, Fabio Rolfi:

un altro macro problema che mi piace segnalare perché genera appunto l'insicurezza percepita e l'insicurezza reale, è il decadimento urbano, il degrado urbano, eh... la famosa teoria della finestra rotta. Purtroppo in una città come, ma non soltanto, Brescia, dove il senso civico è un po' venuto meno, il degrado, l'incuria, le scritte sui muri, lo sporco per terra, il senso di abbandono di alcune zone, trasmette nel cittadino un senso d'insicurezza, e non si frequenta più quella zona¹⁵.

Il suo collega milanese, De Corato, sintetizza l'idea facendo coincidere sicurezza urbana e lotta al degrado:

ai sindaci, col decreto Maroni di due... di tre anni fa... sono stati dati poteri che riguardano la sicurezza urbana, cioè la lotta contro il degrado¹⁶.

In ogni caso, di là dalle giustificazioni fornite in materia di degrado e criminalità urbana, quella in gioco è evidentemente soprattutto una questione politica, che riguarda la "frizzante ebbrezza del federalismo che avanza". Una risposta al protagonismo dei sindaci che viene, almeno in materia di sicurezza, da un ministro dell'Interno della Lega, in un quadro generale in cui il federalismo avanza a tentoni:

si viene a ratificare l'azione di quei sindaci che, con coraggio e lungimiranza, hanno cercato di offrire risposte tempestive alla problematica della sicurezza, spingendosi al limite delle proprie attribuzioni istituzionali; sindaci e amministratori locali che hanno, ovviamente, trovato nel ministro Maroni un interlocutore privilegiato, pronto non solo ad ascoltare proposte, ma a tramutarle in concrete e fattive disposizioni applicative. Abbiamo enormemente apprezzato lo stile federalista del ministro Maroni, il quale, attraverso svariati incontri sul territorio, ha dato la possibilità ad associazioni, autonomie locali ed enti di partecipare fattivamente a tavoli di confronto sul tema della sicurezza¹⁷.

¹⁴ Intervento dell'onorevole Marilena Samperi (PD) alla Camera dei Deputati (seduta n. 33 dell'11 luglio 2008).

¹⁵ Nostra intervista del 6 dicembre 2011.

¹⁶ Nostra intervista del 12 dicembre 2011.

¹⁷ Intervento dell'onorevole Nicola Molteni (LNP) alla Camera dei Deputati (seduta n. 33 dell'11 luglio 2008).

3.1. Ontologismo securitario

Nel suo intervento di presentazione del disegno di legge il senatore Vizzini, uno dei due relatori, sottolinea che:

la scelta del governo individua nel sindaco il fulcro di una nuova sinergia nella lotta alla criminalità, soprattutto in ragione della capacità che il sindaco ha di conoscere direttamente dal territorio le problematiche che affliggono la gente.

La conoscenza del contesto locale, delle sue problematiche e dei “bisogni” espressi dai suoi abitanti è una giustificazione centrale avanzata sia per sostenere la necessità che il sindaco sia direttamente coinvolto nei processi decisionali riguardo alle questioni di sicurezza e ordine pubblico, anzi che ne sia “il fulcro”, ma anche per attribuirgli l’autorità per agire di propria iniziativa quando ritenga, proprio sulla base di questa presupposta conoscenza, che esista un pericolo per la sicurezza urbana.

Quello che fa emergere la conoscenza del contesto locale come risorsa per il governo della sicurezza “dei cittadini” è un argomento che, come è facile immaginare, è evidenziato con particolare enfasi negli interventi degli esponenti della Lega Nord:

siamo contenti che si rivalorizzino i sindaci, quei soggetti che meglio conoscono il territorio, ai quali è utile ricorrere se si vogliono avere risposte mirate, puntuali, precise ed appropriate, che mutano da area ad area. Estendere i loro poteri, ampliandone la fascia con provvedimenti di largo spettro, contingibili ed urgenti, inserendo anche la sicurezza urbana fra le loro competenze, è una garanzia per tutti i cittadini¹⁸.

Tanto più ora che il sindaco è eletto nominativamente dai cittadini e ad essi deve rispondere direttamente su una questione, la percezione di insicurezza, quasi sempre legata alla presenza straniera nelle città, divenuta centrale nel dibattito pubblico locale:

c’era bisogno di questo, in quanto la criminalità che dilaga, legata spesso a doppio filo al fenomeno dell’immigrazione che ha invaso le nostre città e i nostri paesi, fa emergere la figura del sindaco, inteso quale soggetto in grado di assumersi di fatto quelle competenze che già da molto tempo molti di noi amministratori locali ci siamo attribuiti attraverso le iniziative sul territorio. Non può che essere così, visto che la figura del sindaco ultimamente è diretta espressione del voto dei cittadini. Credo che tutto ciò sia inevitabile in quanto sta emergendo sempre più l’assoluta necessità di individuare nella figura istituzionale del sindaco quelle prerogative che stiamo

¹⁸ Intervento del senatore Sergio Divina (LNP) nel corso della seduta dell’11 giugno 2008.

proponendo, considerato che il sindaco conosce direttamente, spesso in maniera capillare, il proprio territorio, soprattutto i propri cittadini e può intervenire con una visione spesso strategica, propria solo di chi vive e lavora nel territorio¹⁹.

I sindaci possiedono dunque una conoscenza particolareggiata del territorio che, almeno per alcuni aspetti, deve essere migliore di quella dei prefetti per giustificare la necessità di attribuire proprio a loro nuovi poteri in materia di sicurezza locale. Ma qual è e com'è prodotta questa migliore conoscenza dei problemi di sicurezza del territorio? Quali sono gli strumenti che i sindaci hanno a disposizione per rilevare i fenomeni su cui è utile intervenire con provvedimenti d'urgenza come le ordinanze?

Nel dibattito parlamentare questa "conoscenza" non è in alcun modo giustificata, né pare necessario spiegarne le ragioni, dato che essa è rappresentata come connaturata al ruolo di amministratore locale:

la posizione del sindaco per effetto del provvedimento viene ad essere quella di fulcro collegato con le istituzioni nella lotta alla criminalità, in considerazione del fatto che la qualità di amministratore locale permette di conoscere più a fondo le problematiche del territorio che comportano rischi per la sicurezza²⁰.

L'equazione è risolta facilmente: il sindaco, eletto dai cittadini, conosce il territorio che amministra proprio perché lo amministra e dunque deve affrontarne quotidianamente i problemi. La migliore conoscenza delle questioni locali e delle situazioni che nella città amministrata presentano un profilo di pericolosità, è conseguenza logica del fatto stesso di governarla. Si tratta di un fatto auto-evidente e inconfutabile e dunque costituisce anche una giustificazione sufficiente per l'attribuzione all'amministrazione locale di maggiori poteri di controllo del territorio. Come sottolinea nel suo intervento il senatore Vallardi (LNP), che è contemporaneamente sindaco del Comune di Chiarano (TV):

plaudo, anche dalla mia posizione di sindaco, alla particolare attenzione che il provvedimento in esame ha riservato agli amministratori locali, aumentando i poteri di controllo del nostro territorio. Senza alcuna presunzione, infatti, noi siamo sicuramente²¹ assieme ai nostri collaboratori i più diretti conoscitori di quanto accade nel nostro territorio, e per questo possiamo dare (sicuramente abbiamo dato e daremo)

¹⁹ Intervento del senatore Gianpaolo Vallardi (LNP) nel corso della seduta dell'11 giugno 2008.

²⁰ Intervento dell'onorevole Paola Pelino (PDL) alla Camera dei Deputati (seduta n. 33 dell'11 luglio 2008).

²¹ Da notare, in questo caso, l'uso esplicito del qualificatore modale "sicuramente", che rafforza la certezza dell'affermazione.

un contributo alle forze dell'ordine nel controllo del territorio assieme ai nostri cittadini, segnalando tutte quelle situazioni che possono essere ritenute pericolose²².

I dati e le informazioni utilizzate nel dibattito parlamentare per giustificare necessità e urgenza di nuove norme in tema di sicurezza, e indirettamente di un rafforzamento dei poteri locali in materia, sono per lo più quelli pubblicati a livello nazionale, soprattutto nei rapporti periodici del ministero dell'Interno (ma anche dall'ISTAT o da istituti di ricerca, oppure quelli riportati nelle relazioni dei servizi di studio parlamentari o nei resoconti delle audizioni delle commissioni parlamentari), opportunamente selezionati e interpretati.

Al livello del governo locale questa capacità di conoscere il territorio, i suoi problemi e i pericoli che presenta è fatta derivare dalla presenza stessa sul territorio degli amministratori e della polizia locale, oltre che dalla loro capacità di ascolto dei cittadini. Le informazioni sono raccolte attraverso le segnalazioni della polizia municipale, quelle trasmesse dai cittadini, indirizzate all'amministrazione o ai vigili, quelle fatte dai comitati di zona, le petizioni con raccolta di firme, in qualche caso (a Milano, ad esempio) anche attraverso la disponibilità di una "mappa del rischio" gestita dalla polizia municipale (e condivisa con le altre forze di polizia), che raccoglie in forma geo-localizzata tutte le segnalazioni provenienti dai comandi di zona²³. Anche se poi, nei fatti, le ordinanze non sono necessariamente legate ai dati rilevati, come nel caso di via Padova a Milano, dove, come ci ha spiegato l'allora vice-sindaco e assessore alla Sicurezza del Comune di Milano, Riccardo De Corato:

il problema non era... non c'erano stati grandi episodi di criminalità, l'ultimo episodio risale al '98 quando fu ammazzato il gioielliere Bartocci, ma in via Padova non c'è... il problema è l'ammassamento di enormi... di numeri che sono numeri insopportabili. Perché in via Padova non succedeva nulla però la signora anziana che davanti al *phone center* vede 100 persone di colore, ferme, ha paura. È la percezione, non c'è un cazzo da fare²⁴.

La miglior conoscenza che il sindaco ha del territorio gli permette, dunque, di agire in maniera più rapida ed efficace sulle situazioni di degrado che sono individuate come causa di disordine urbano e di reati che, a loro volta, producono una percezione di insicurezza in risposta alla quale il sindaco, eletto direttamente e dunque direttamente responsabile verso i cittadini, deve poter intervenire per ripristinare, attraverso l'azione sulle cause della percezio-

²² Seduta dell'11 giugno 2008.

²³ A Brescia uno strumento simile era in fase di approntamento nel periodo in cui abbiamo fatto le interviste.

²⁴ Nostra intervista già citata.

ne di insicurezza, la (percezione di) sicurezza urbana. Sicurezza urbana la cui definizione è demandata, attraverso un emendamento presentato al Senato, a un apposito decreto del ministero dell'Interno.

3.2. “Anche” contingibili e urgenti

Nel corso del primo dibattito in Senato per la conversione in legge del decreto legge 92/2008, è stata introdotta, con un emendamento proposto dal governo²⁵, la congiunzione “anche” prima degli aggettivi “contingibili e urgenti” che qualificano i provvedimenti che il sindaco deve adottare, come ufficiale di governo, «al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Si tratta di un passaggio rilevante perché tende ad ampliare, a partire dal discorso securitario, il potere di ordinanza dei sindaci a situazioni “ordinarie” che non hanno carattere di contingibilità e urgenza e, quindi, a ridefinire, in termini ancor più radicali, i ruoli locali e nazionali nel governo dei fenomeni locali.

Come spiega il ministro Maroni:

introducendo la parola “anche” tra “provvedimenti” e “contingibili e urgenti”, consentiamo al sindaco di emanare ordinanze “anche” contingibili e urgenti. Questo significa che possono anche non esserlo, dunque questa possibilità del sindaco può esplicitarsi anche in assenza di quel grave pericolo che oggi è richiesto affinché egli possa emanare un'ordinanza. In altre parole, consentiamo al sindaco di intervenire, regolando con provvedimenti l'ordinato svolgersi dell'attività nel comune che governa, in particolare nel settore della sicurezza urbana. Penso che questa sia una svolta importante nel concetto di sicurezza, in quanto si introduce per la prima volta in modo istituzionale l'intervento del sindaco, come capo della comunità, al fianco delle forze di polizia per garantire un più efficace controllo del territorio²⁶.

Con l'inserimento di questa semplice congiunzione si è dunque inteso trasformare quello che era originariamente un potere straordinario in un mezzo ordinario di governo della sicurezza urbana e della città più in generale. Uno strumento proprio dello stato di eccezione – la possibilità di adottare provvedimenti *extra ordinem* per affrontare minacce attuali e imminenti – perde così le due caratteristiche che ne fissavano opportunità e limiti: i provvedimenti dei sindaci non debbono più essere né contingenti né urgenti. Dunque non debbono necessariamente trarre origine e giustificazione dalla particola-

²⁵ Proposta di modifica n. 6.1000 al D.D.L. n. 692.

²⁶ Intervento del ministro Maroni durante l'audizione del 25 giugno 2008 presso la Commissione I Affari costituzionali della Camera dei Deputati.

rità imprevedibile della situazione, né dalla necessità di intervenire immediatamente in attesa di poter affrontare il pericolo con strumenti ordinari.

Il passaggio è esplicitamente rilevato sia nel successivo dibattito alla Camera:

viene precisato che il sindaco possa emanare provvedimenti anche contingibili ed urgenti, vale a dire sia ordinanze contingibili ed urgenti, sia provvedimenti ordinari²⁷,

sia nella seconda e ultima lettura al Senato:

Il nuovo articolo 54 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali è una vera rivoluzione e darà nuovi poteri in materia di sicurezza urbana ai sindaci, che potranno emettere ordinanze non più solo contingibili e urgenti, ma veri e propri provvedimenti ordinari in materia di sicurezza urbana²⁸.

Nella tab. 1 sono riportate le modifiche che riguardano il potere di ordinanza attribuito ai sindaci dal D.Lgs. 267/2000, all'approvazione della legge 125/2008, che ha recepito il decreto inizialmente emanato col pacchetto sicurezza del 2008.

Tabella 1. Modifiche introdotte all'articolo 54 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 267/2000)

D.Lgs. 267/2000 (originale)	D.L. 92/2008	Legge 125/2008
Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini ; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto , ove occorra, l'assistenza della forza pubblica.	Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana . I provvedimenti di cui al presente comma sono tempestivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.	Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.

²⁷ Intervento dell'onorevole Donato Bruno (PDL), relatore per la maggioranza per la I Commissione, in apertura della seduta n. 33 dell'11 luglio 2008 della Camera dei Deputati.

²⁸ Intervento del senatore Sandro Mazzatorta (LNP) nel corso della seduta n. 46 del 23 luglio 2008.

Si tratta di una modifica sulla cui legittimità sono state espresse, da subito, molte perplessità²⁹ poi confermate dalla sentenza n. 115 del 2011 con cui la Corte Costituzionale ha infine dichiarato l'illegittimità di questa estensione di poteri, cancellando proprio la locuzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”.

Urgenza e contingenza dell'ordinanza hanno poi assunto, a livello locale, un significato particolare, che enfatizza la capacità di rispondere rapidamente alle richieste dei cittadini – sia quelle effettivamente espresse che quelle a loro attribuite – con interventi normativi particolari e specifici.

L'assessore alla Sicurezza di Brescia, Fabio Rolfi, giustifica il ricorso allo strumento delle ordinanze per rispondere alle lamentele di cittadini e comitati anche riguardo a problemi che non hanno carattere di eccezionalità e urgenza:

perché [l'ordinanza] consentiva rapidità d'intervento, efficacia, e possibilità di creare la norma *ad hoc*, e pragmatismo, che è quello che la politica oggi deve dare, quello che la gente chiede dalla politica, intervenire a risolvere il problema³⁰.

L'ordinanza risponderebbe così, seppure spesso in maniera imperfetta, a una nuova esigenza di autonomia locale anche sul piano legislativo relativo ai problemi sociali e di sicurezza che interessano un territorio o una sua porzione. È di nuovo Rolfi che lo rileva, rispondendo a una domanda sugli effetti delle sentenze di annullamento disposte dai tribunali amministrativi e ordinari:

I nostri quartieri non sono quelli di 30 anni fa, son diversi. Ci sono una serie di problematiche differenti, e non si può pensare che dalla legge, dal parlamento si possa normare e regolamentare e governare questi problemi. Quello che serve riconoscere è uno spazio di azione che è legislativa all'azione dell'ente locale nel campo della sicurezza³¹.

L'annullamento di molti provvedimenti ha, quindi, innescato un ulteriore passaggio in questo processo di riduzione alla normalità di strumenti eccezionali previsti per il governo dell'emergenza, quali sono le ordinanze. Proprio censurando la possibilità introdotta dalla locuzione “anche” di poter prevedere un'ordinanza senza limiti di tempo, Vittorio Italia ha ricordato che «la previsione di un precetto senza limiti temporali spetta, nell'ambito locale, al regolamento» (V. Italia, 2010, 37). Ed è, in effetti, verso i regola-

²⁹ Cfr. ad esempio V. Italia (2010).

³⁰ Nostra intervista già citata.

³¹ *Ivi*.

menti comunali e di polizia locale che pare essersi rivolta l'attenzione delle amministrazioni locali:

in consiglio comunale si è dibattuto molto sul regolamento di polizia urbana, perché noi abbiamo fatto, ancora nel 2009, inserendo tutte le ordinanze fatte precedentemente nel 2008, dopo il pacchetto sicurezza, in modo tale da creare anche un quadro regolamentare di tipo organico che accogliesse le ordinanze³².

È questa la strada prospettata anche dall'ultima pubblicazione dell'ANCI sul tema della sicurezza urbana, com'è chiaro fin dal sottotitolo del volume: *Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*. La pubblicazione conclude il percorso di analisi condotto da Cittalia, la struttura di ricerca di ANCI, sulle ordinanze dei sindaci e in diversi degli interventi raccolti nel rapporto si sottolinea come la strada da percorrere per mantenere in capo al sindaco il potere di intervenire negli ambiti individuati dalle ordinanze, rispettando le censure della Corte Costituzionale e dei tribunali amministrativi, è proprio quello di operare attraverso regolamenti comunali *ad hoc* – eventualmente con una legge quadro che ne definisca competenze e limiti – oppure già previsti, come quello di polizia urbana (ANCI-Cittalia, 2012, 157).

3.3. Una nuova configurazione dei rapporti tra sindaco e prefetto

Contemporaneamente a questo tentativo di ampliare, anche oltre il dettato costituzionale, il potere di ordinanza del sindaco se ne stempera però l'autorità facendo diventare "preventiva", anziché "tempestiva", la comunicazione al prefetto (a cui però, col successivo "secondo" pacchetto sicurezza, si tenterà di imporre l'attuazione delle decisioni del sindaco).

La riconfigurazione dei rapporti tra sindaco e prefetto, tra governo locale e governo nazionale, non è priva di ambiguità. Si tratta di una contesa che ha come sfondo le rivendicazioni di autonomia locale proprie del progetto federalista della Lega e, infatti, è sostenuta con forza proprio dai parlamentari del Carroccio, per i quali la subordinazione al ministero, seppure attraverso la mediazione dei prefetti, costituisce un vincolo e un impedimento imposto alla potestà del sindaco. Con la nuova legge, invece, negli auspici dei leghisti:

finalmente i sindaci avranno più poteri e i prefetti non potranno più impedire loro di emanare ordinanze di ordine pubblico³³.

³² Fabio Rolfi, nostra intervista già citata.

³³ Intervento del senatore Federico Bricolo (LNP) durante la seduta n. 17 dell'11 giugno 2008.

Per i rappresentanti della Lega i rapporti tra le due autorità devono allora essere invertiti:

il fatto che finalmente il sindaco possa agire in maniera più determinata ed incisiva nella propria città costituisce poi un fatto straordinario. Finalmente è il sindaco che decide cosa fare e non il prefetto, e quindi è il prefetto che deve piuttosto stabilire un rapporto con il sindaco. Le prefetture non possono essere solo quelle che organizzano i ricevimenti, fanno le tre feste all'anno o dicono quattro cose; le prefetture devono essere organiche al territorio e devono andare ad aiutare a risolvere i problemi del territorio. I sindaci sono la parte fondante, e questa è un'altra importante novità del decreto-legge al nostro esame³⁴.

Altri partiti, compresi alcuni esponenti del PDL, seppur ovviamente con differenti sfumature, segnalano invece la delicatezza e, in qualche caso, i rischi che l'attribuzione di poteri di ordinanza troppo ampi pone rispetto al coordinamento tra l'azione dei sindaci e quella dello Stato. Lo stesso Donato Bruno, relatore per la maggioranza per la I commissione alla Camera dei Deputati, rileva come col nuovo testo i provvedimenti del sindaco:

siano ordinari o *extra ordinem*, devono essere preventivamente comunicati al prefetto, in quanto la situazione che li legittima attiene alla sicurezza, vale a dire ad un ambito nel quale è comunque centrale e strategico il ruolo dell'autorità locale di Governo, senza contare che a questa competono gli interventi attuativi dell'ordinanza sindacale. Ricordo che, in base al disposto previgente del testo unico, il ruolo del prefetto era limitato alla cooperazione nei casi in cui il sindaco richiedesse l'uso della forza pubblica ai fini dell'esecuzione delle ordinanze adottate. Nel nuovo testo, invece, il sindaco informa dei provvedimenti adottati il prefetto, il quale può predisporre gli strumenti ritenuti necessari per la loro attuazione³⁵.

La retorica localista con cui il ministro Maroni e gli esponenti della Lega promuovono e giustificano la necessità di ampliare i poteri locali in materia di sicurezza è in parte contraddetta dal fatto che la legge 125/2008 ha di fatto posto il sindaco, come nota G. Amendola (2011, 10), sotto la stretta tutela del prefetto.

È quel che sottolineano, in maniera critica, anche alcuni deputati del PD, rimproverando proprio alla Lega il fatto che:

forse, non si è capito che i poteri dei sindaci con il decreto legge vengono ridotti. Le richieste rivolte da molti sindaci a Parma e alcuni sindaci anche dalle zone da cui

³⁴ Intervento dell'onorevole Gianluca Buonanno (LNP) nel corso della seduta n. 33 dell'11 luglio 2008 della Camera dei Deputati.

³⁵ Intervento dell'onorevole Donato Bruno (PDL), cit.

provengo, erano altre rispetto a ciò che è contenuto nel decreto legge all'esame (...) il decreto legge impone ai sindaci di informare i prefetti perché, prima, sarà necessario avvisare il prefetto – alla faccia dell'autorità, del federalismo, di chi deve comandare o chi deve gestire alcune situazioni nel nostro territorio – per cui in qualche modo, anche da questo punto di vista, viene vanificato l'effetto che la norma avrebbe dovuto avere secondo le intenzioni dei proponenti³⁶.

3.4. Sicurezza urbana

Il ministro dell'Interno, come previsto dalla legge, ha definito con un decreto, emanato il 5 agosto 2008³⁷, cosa si deve intendere per sicurezza urbana, ossia:

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 sicurezza urbana, nel discorso legislativo, non coincide dunque con l'incolumità pubblica dei cittadini, a sua volta definita nel decreto come «l'integrità fisica della popolazione», ma fa riferimento a pericoli differenti che non minacciano direttamente l'integrità fisica ma il tessuto urbano e sociale, per cui, come dice la relazione di accompagnamento al disegno di conversione in legge del decreto “sicurezza”:

si è ritenuto essenziale integrare la sfera di operatività del potere del sindaco di adottare provvedimenti contingibili e urgenti nei casi in cui si renda necessario prevenire ed eliminare gravi pericoli non solo per l'incolumità pubblica ma anche per la sicurezza urbana.

Se da una parte questa definizione è coerente con il concetto di sicurezza urbana per come si è sviluppato nel dibattito politico sul governo della “città sicura” (R. Selmini, 2004), dall'altra, tuttavia, l'aggettivo “urbana” qualifica una forma nuova e specifica di problemi che riguardano la sicurezza nelle città e, contemporaneamente, istituisce nuovi soggetti e nuove situazioni di pericolo urbano, nuove categorie di persone e comportamenti da controllare, regolare o reprimere. È interessante allora rintracciare e analizzare, nel

³⁶ Intervento dell'onorevole Alessandro Naccarato (PD) nel corso della seduta n. 33 dell'11 luglio 2008 della Camera dei Deputati.

³⁷ Decreto del ministro dell'Interno 5 agosto 2008, recante *Incolumità pubblica e sicurezza urbana. Interventi del sindaco*, pubblicato in *G.U.* del 9 agosto 2008, n. 186.

dibattito pubblico che ha accompagnato la formulazione di nuovi testi legislativi, quali sono questi particolari pericoli che minacciano il tessuto urbano e sociale delle città.

La questione del rapporto tra la progettazione e la gestione dello spazio urbano e la sicurezza, o la “percezione di sicurezza”, ha acquisito un ruolo particolare negli ultimi trent’anni, in coincidenza con lo sviluppo delle politiche neoliberiste dapprima negli Stati Uniti e poi in Europa (D. Garland, 2004; L. Wacquant, 2000). Sebbene si tratti di un tema che ha accompagnato l’intera storia della città moderna, è con lo sviluppo delle politiche di sicurezza comunitaria negli anni Ottanta che esso ha acquisito la sua fisionomia odierna nei discorsi e nelle pratiche di governo locale (D. Garland, 2004, 78-9).

I problemi e le minacce individuate, anche grazie all’impegno finanziario di *think tank* liberisti come il Manhattan Institute (L. Wacquant, 2000, 16-20), dalle nuove teorie sulla criminalità e sul disordine urbano (che per semplicità possiamo richiamare attraverso le due teorie a cui già abbiamo fatto riferimento delle “finestre rotte” e della “tolleranza zero”) sono man mano diventati, anche in Italia, gli obiettivi delle politiche securitarie locali e urbane. La New York del sindaco Rudolph Giuliani³⁸, con la sua dura repressione di comportamenti “incivili” o “fastidiosi” ritenuti causa di disordine e prodromi di più gravi forme di criminalità ha rappresentato, ad esempio, il modello di riferimento per il governo cittadino milanese di Albertini e De Corato³⁹, ma anche per sindaci di centro-sinistra come Bassolino a Napoli (L. Wacquant, 2000, 22), che ne hanno adottato sia i fondamenti teorici che le principali parole d’ordine.

Negli anni successivi l’attenzione securitaria ai micro-fenomeni urbani si è consolidata, seppure non sempre né esclusivamente, nel solco della “tolleranza zero” newyorkese. Un recente manuale sul rapporto tra urbanistica e sicurezza⁴⁰ individua cinque fattori di insicurezza urbana: il rischio di essere vittima di aggressioni o violenza, i comportamenti “incivili”, il degrado, la percezione di insicurezza legata a fattori ambientali, la paura come sentimento soggettivo. Formulati così genericamente sono, come si vede, gli stessi temi su cui i sindaci hanno fondato le proprie rivendicazioni per ottenere maggiori poteri nel governo della sicurezza locale. Possiamo osservare come

³⁸ Giuliani è stato il sindaco repubblicano di New York dal 1994 al 2001.

³⁹ Cfr. ad esempio V. Postiglione, *Albertini: sì al modello New York*, in “Corriere della Sera”, 24 ottobre 1998; A. Baccaro, *Albertini-Giuliani, via al marketing della sicurezza*, in “Corriere della Sera”, 17 febbraio 1999; E. Caretto, *Un milanese a New York*, in “Corriere della Sera”, 17 febbraio 1999.

⁴⁰ C. Cardia, C. Bottigelli (2011). Il manuale riguarda in particolare l’applicazione della norma UNI del 2010 su *Prevenzione del crimine – Pianificazione urbanistica* (UNI CEN/TR14383-2).

tali fattori sono declinati, più in dettaglio, nelle risposte che i sindaci hanno fornito a un questionario che l'ANCI ha rivolto loro allo scopo di individuare quei fenomeni che, nella loro opinione, creano maggiore allarme sociale (ANCI-Cittalia, 2009, 38-9):

I problemi più ricorrenti, con percentuali comprese tra il 18,5% e il 12,7%, in ordine decrescente, sono:

1. abuso di alcolici, schiamazzi e comportamenti molesti;
2. vandalismo, *writers*, danneggiamenti al patrimonio pubblico e privato;
3. degrado urbano di specifici luoghi della città (quartieri, caseggiati, stazioni, piazze, parchi pubblici, edifici abbandonati);
cui seguono, con percentuali inferiori al 10% (tra il 9,2% e il 4%):
4. consumo e spaccio di sostanze stupefacenti in aree pubbliche;
5. abusivismo commerciale e occupazione illecita di suolo pubblico;
6. prostituzione in aree pubbliche;
7. randagismo;
8. accattonaggio molesto;
9. il fenomeno del bullismo e delle bande giovanili.

Si possono riconoscere in questo elenco gli stessi problemi di micro-criminalità quotidiana e di degrado che gli amministratori locali intervistati nel corso della ricerca hanno evidenziato come oggetto principale della loro attenzione e del loro intervento. Queste sono dunque le minacce al quieto svolgersi della vita sociale che secondo gli amministratori locali richiedevano una maggiore capacità d'intervento da parte dei sindaci e che sono state oggetto di numerose ordinanze in parecchie città italiane.

Lo stesso decreto del ministero dell'Interno che ha definito, dal punto di vista legislativo, la "sicurezza urbana", ha individuato, all'articolo 2, gli ambiti di intervento del sindaco coerenti con tale definizione:

- a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;
- b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;
- c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);
- d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;
- e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto,

possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

Ciascuna di queste “minacce” individua anche una propria popolazione minacciosa, individui e gruppi che, nel discorso politico, accrescono il senso d'insicurezza dei cittadini. Spesso molti dei comportamenti che incutono timore o paura sono incarnati dalle fasce sociali più marginali che occupano le strade cittadine: mendicanti, piccoli spacciatori e consumatori di sostanze stupefacenti o di alcol e, soprattutto, migranti.

4. Nuove configurazioni del rapporto tra politiche sociali e politiche securitarie

Analizzando il discorso pubblico prodotto intorno al tema della sicurezza e del suo governo locale, durante quel periodo che abbiamo individuato come “la stagione delle ordinanze”, si riscontra un'inversione del nesso che per lungo tempo, a partire almeno dal secondo dopoguerra, ha legato disagio sociale e insicurezza, con l'insicurezza che, ora, è rappresentata come causa di disagio sociale (fig. 2).

Come dichiara il senatore Berselli, relatore del disegno di legge di conversione del decreto “sicurezza”, introducendo il dibattito al Senato:

il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, rappresenta la prima e più urgente risposta del nuovo Governo al diffuso disagio sociale determinato dal problema della sicurezza⁴¹.

Nel dibattito parlamentare quello che lega insicurezza e disagio sociale è in ogni caso un rapporto ambivalente, dato che il disagio è presentato contemporaneamente anche come una delle cause che, insieme al degrado e ai comportamenti “incivili”, ha contribuito ad accrescere un diffuso senso di paura:

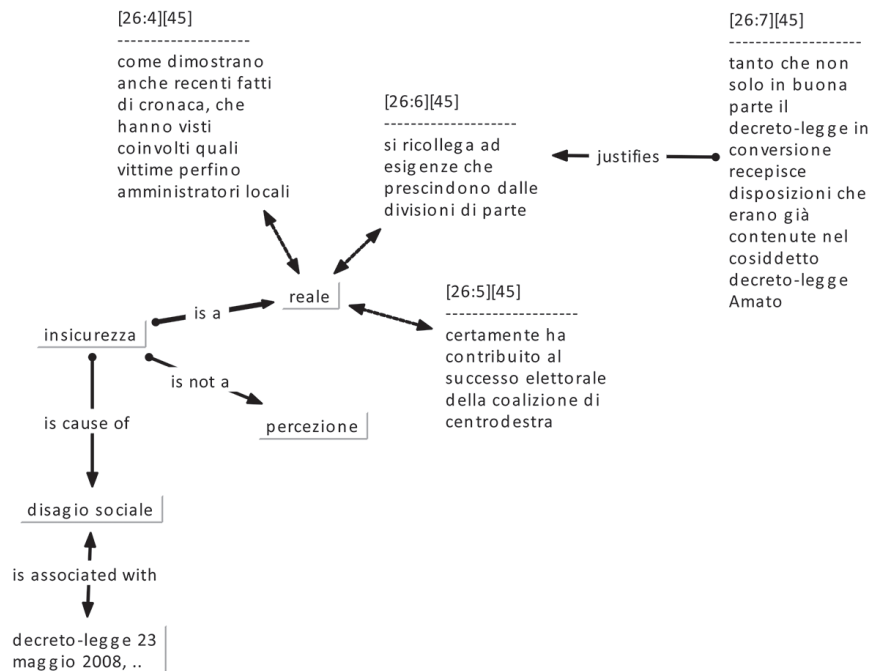
il fenomeno di diffusa paura che si è sviluppato nell'ultimo decennio è la conseguenza di una sensazione che non deriva direttamente dall'aumento del crimine ma da fenomeni vari come forme di degrado sociale, di disagio, di non rispetto delle regole, di mancanza di punti di riferimento e forme di arroganza e di prepotenza diffuse. Questo è il contesto, ancora più grave dei fatti di criminalità, da cui nasce la sensazione d'insicurezza che travaglia il paese⁴².

⁴¹ Intervento del senatore Filippo Berselli (PDL), relatore, in apertura della seduta n. 17 dell'11 giugno 2008.

⁴² Intervento dell'onorevole Marilena Samperi (PD) alla Camera dei Deputati, cit.

Nelle parole del relatore Berselli, però, il disagio a cui si vuole dar risposta deriva dalla mancanza di sicurezza. È dunque intervenendo con provvedimenti che rafforzano la capacità d'intervento sulla sicurezza che lo si può alleviare. Che il disagio ci sia e sia reale, e che non sia legato soltanto a una "percezione distorta di origine mediatica", è dimostrato, nell'argomentazione del senatore, sia dall'evidenza dei fatti riportati dalla cronaca sia dalla sostanziale omogeneità delle analisi e delle soluzioni proposte dalle diverse forze politiche, oltre che dal fatto che proprio l'aver posto l'accento sulla questione securitaria ha "contribuito al successo elettorale della coalizione di centro-destra". Il decreto legge che attribuisce, tra le altre cose, maggiori poteri in materia di sicurezza ai sindaci rappresenta allora, come abbiamo visto nelle parole sopra riportate, la miglior risposta al disagio sociale che l'insicurezza produce.

Figura 2. Mappa delle relazioni tra codici nell'analisi del dibattito parlamentare riguardo al legame tra insicurezza e disagio sociale



Alcune forme particolarmente gravi di disagio sociale e abitativo sono poi utilizzate per evocare situazioni e figure che suscitano, si dice, un profondo allarme sociale, oltre che per giustificare una legislazione maggiormente restrittiva, e repressiva, ad esempio nei confronti dei migranti irregolari. In una sua audizione davanti alla Commissione affari sociali della Camera, il ministro dell'Interno Maroni afferma, ad esempio, che:

non è possibile accettare, in un paese civile, che minori, bambini debbano essere costretti a convivere con i topi. Noi intendiamo intervenire per eliminare questo obbrobrio, affermando il diritto a stare di chi può stare, ma in condizioni decorose, e affermando altresì che chi non può stare deve tornare da dove è venuto, in base alle direttive europee e in base alle leggi⁴³.

Ma è soprattutto nel discorso politico-securitario locale, registrato nelle città di Brescia e Milano, che diviene chiaro come la sicurezza "securitaria" prenda il posto della sicurezza sociale e divenga prioritaria nell'attenzione e nelle politiche promosse dall'amministrazione cittadina. Come ha affermato De Corato:

io ritengo che la sicurezza è la sicurezza, primo dovere è garantire la sicurezza che è un bene non disponibile, condivisibile. Poi dopo puoi pensare alla solidarietà, all'integrazione, ma la prima cosa da garantire è la sicurezza. Garantita la sicurezza, dici "Va beh, questa è una strada sicura, adesso parliamo di integrazione, vediamo questi qua...". Ma se si mettono i due... i termini insieme non si combina nulla, non si fa né sicurezza e né solidarietà, si fa male ad entrambe⁴⁴.

Ed è questa priorità che marca la differenza delle politiche del centro-destra all'epoca delle ordinanze. Lo spiega ancora De Corato:

io ho detto che, per me, viene prima la sicurezza, poi l'integrazione o la solidarietà. Per loro (il centro-sinistra) marciano insieme, quando va bene, e sul tema della sicurezza loro pensano sempre prima... insomma, hanno sempre un taglio che è più solidaristico di quello che ho io, perché io devo pensare in primo luogo a rendere sicuro un quartiere, poi dopo posso pensare a dialogare con le comunità ma la prima cosa... il primo mio obiettivo è rendere sicuro quel quartiere⁴⁵.

Questa inversione accompagna la fine della "città del welfare" (A. Petrillo, 2000) – segnata anche dalla contemporanea ascesa dello stato penale – e le

⁴³ Audizione del ministro Maroni presso la Commissione I della Camera dei Deputati, già citata.

⁴⁴ Riccardo De Corato, nostra intervista, già citata.

⁴⁵ *Ivi*.

politiche sociali vengono di fatto legate a quelle del mantenimento dell'ordine e subordinate all'intervento della polizia locale.

A Brescia, ad esempio:

abbiamo fatto un progetto, che è stato particolarmente interessante – che la Cariplo ci ha finanziato –, con alcune cooperative, finalizzato a identificare e conoscere, io dico così mappare, anche se il termine è un po' bruttino, i tossicodipendenti presenti in città, conoscerne le esperienze personali, formare un nucleo del corpo di polizia locale a trattare, a dialogare con questi, non semplicemente fermandoli e identificandoli, che comunque serve, ma conoscendo la rete dei servizi presenti sul territorio per orientarli, per accompagnarli anche nelle comunità, nei punti incontro ecc.⁴⁶

Infine, questo rovesciamento dell'ordine del discorso dalla sicurezza sociale alla sicurezza securitaria è il risultato della crescita abnorme delle retoriche politiche incentrate sulla costruzione della minaccia criminale e di quelle che, nell'ambito di una nuova distribuzione dei poteri tra il governo nazionale e quello locale, hanno prodotto quello che abbiamo individuato come un processo di devoluzione securitaria.

Milano e Brescia hanno senz'altro avuto un ruolo da protagoniste in questo processo. A Milano in particolare, si è registrato un ulteriore esempio della subordinazione degli interventi di politica sociale a quelli di sicurezza urbana regolati attraverso le ordinanze. Nel novembre del 2008 il sindaco Moratti ha emanato, sulla base del "decreto Maroni", sei ordinanze in materia di ordine pubblico, che riguardavano l'abuso di alcol, l'acquisto e l'uso di sostanze stupefacenti, l'accattonaggio, i graffiti, la prostituzione e la pubblica decenza. Tali ordinanze sono state presentate come «sei ordinanze contro il disagio insieme a un piano di sostegno sociale»⁴⁷. I testi delle ordinanze richiamano, in effetti, a più riprese la necessità di affrontare quelli che individuano come problemi prioritari per la sicurezza in città, accompagnando l'intervento repressivo con delle risposte "sociali". Tanto che alle ordinanze hanno fatto seguito alcuni "avvisi" della Direzione centrale famiglia, scuola e politiche sociali del Comune di Milano, che subordinavano la partecipazione di enti del privato sociale nella realizzazione di interventi – e nell'accesso ai relativi finanziamenti – negli ambiti individuati dalle ordinanze (abuso di alcol, prostituzione, contrasto al consumo e alla vendita di stupefacenti) all'esplicita adesione alle metodologie e alle linee di intervento definite dal Comune, compresa la disponibilità all'«affiancamento delle forze dell'ordine in fase di esecuzione delle precitate ordinanze».

⁴⁶ Fabio Rolfi, nostra intervista, già citata.

⁴⁷ Comunicato stampa del Comune di Milano del 4 novembre 2008.

5. Conclusioni

Analizzando, nel recente dibattito politico italiano, il formarsi e trasformarsi del discorso pubblico riguardo alla sicurezza urbana (ma anche a temi diversi, come quelli legati al governo dell'immigrazione, della criminalità, del disagio sociale, del degrado urbano, delle periferie) abbiamo osservato l'emergere di una ragione securitaria che ha finito per giustificare e modellare le innovazioni politiche e legislative che, nella stagione delle ordinanze, hanno riguardato tutti questi diversi ambiti di intervento e regolazione politica, sia a livello nazionale che a livello locale. Molto spesso, come abbiamo visto, questi diversi oggetti del dire e dell'agire politico hanno subito un'opera di *re-framing* utile a giustificare l'adozione di misure e azioni che eccedono rispetto ai normali confini dei provvedimenti politici. In quest'ottica la securitizzazione di una determinata questione pubblica è effetto di una pratica discorsiva che ne fa una questione di sicurezza, non perché essa costituisca necessariamente un'effettiva minaccia ma perché viene argomentata in questi termini.

Questa è, a nostro parere, la forma del discorso che ha accompagnato la stagione del governo delle ordinanze e che, con sfumature differenti, ha riguardato il dibattito politico-elettorale prima, e parlamentare poi, riguardo alla questione della "sicurezza urbana". A livello nazionale la ragione securitaria si è caratterizzata in particolare per il suo obiettivo prevalentemente strategico, ben esemplificato, ad esempio, dalle parole pronunciate dal ministro Maroni di fronte alla Commissione giustizia della Camera quando ha affermato che prevedere un reato di "immigrazione clandestina" aveva soprattutto lo scopo di permettere di procedere più agevolmente a espulsioni immediate dei cittadini stranieri. Nella sua declinazione locale, invece, essa ha avuto per lo più obiettivi simbolici, legati alla necessità dei sindaci e delle amministrazioni locali di mostrarsi capaci di intervenire efficacemente per risolvere i fenomeni di microcriminalità e di micro-conflittualità urbana. Ma un atto linguistico, come hanno ben spiegato J. Austin (1962) e J. R. Searle (1969), ha sempre un carattere performativo e produce effetti concreti, e presentare fenomeni ordinari del governo urbano in termini emergenziali fa sì che prenda sopravvento il principio di prevenzione e le libertà siano limitate ancor prima che la minaccia divenga attuale (W. Sofsky 2005, 155). Il discorso securitario ha poi tutte le caratteristiche di quello che I. Hacking (2009, 265-303) ha chiamato "nominalismo dinamico" e ha come effetto quello di riprodurre continuamente particolari tipi di persone, tipi "pericolosi", utili per giustificare il più ampio e generale ricorso a politiche e strumenti securitari.

Riferimenti bibliografici

- AMENDOLA Giandomenico, a cura di (2011), *Insicuri e contenti. Ansie e paure nelle città italiane*, Liguori, Napoli.
- ANCI – CITTALIA (2009), *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Roma.
- ANCI – CITTALIA (2012), *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, Roma.
- AUSTIN John L. (1962), *How to do things with words*, Harvard University Press, Harvard.
- BORGHI Vando, DE LEONARDIS Ota, PROCACCI Giovanna, a cura di (2013), *La ragione politica 2. I discorsi delle politiche*, Liguori, Napoli.
- BOURDIEU Pierre (1982), *Ce que parler veut dire: l'économie des échanges linguistiques*, Fayard, Paris.
- CARDIA Clara, BOTTIGELLI Carlo (2001), *Progettare la città sicura. Pianificazione, disegno urbano e gestione degli spazi pubblici*, Hoepli, Milano.
- FAIRCLOUGH Norman L. (2001), *Language and power*, Harlow, Pearson.
- FAIRCLOUGH Norman L. (2010), *Critical discourse analysis: The critical study of language*, Harlow, Pearson.
- FOUCAULT Michel (1968), *Réponse à une question*, in “Esprit”, 371, pp. 850-74.
- 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. 55-82.
- GARLAND David (2004), *La cultura del controllo: crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, il Saggiatore, Milano.
- HACKING Ian (2009), *Categorie di persone: un bersaglio mobile*, in “La Rivista delle Politiche Sociali”, 3, pp. 265-303.
- ITALIA Vittorio (2010), *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Giuffrè, Milano.
- PETRILLO Agostino (2000), *La città perduta: l'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, Dedalo, Bari.
- SEARLE John R. (1969), *Speech acts: An essay in the philosophy of language*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SELMINI Rossella, a cura di (2004), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna.
- SOFSKY Wolfgang (2005), *Rischio e sicurezza*, Einaudi, Torino.
- WACQUANT Loic (2000), *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello Stato penale nella società neoliberale*, Feltrinelli, Milano.
- WEISS Gilbert, WODAK Ruth, a cura di (2003), *Critical discourse analysis: Theory and interdisciplinarity*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- WILSON James Q., KELLING George (1982), *The police and neighborhood safety: Broken windows*, in “The Atlantic Monthly”, pp. 29-38.
- WILSON James Q., KELLING George (2007), *Decency*, in “The Atlantic Monthly”, in <http://www.theatlantic.com/doc/200711/wilson-kelling-decency>.
- WODAK Ruth, MEYER Michael, a cura di (2001), *Methods of critical discourse analysis*, Sage, London.