

ESTRATTO

a cura di **Grazia Naletto**

RAPPORTO SUL RAZZISMO IN ITALIA

Con contributi di:

*Paola Andrisani, Sergio Bontempelli, Alberto Burgio,
Angelo Caputo, Giulia Cortellesi, Giuseppe Faso,
Marcello Maneri, Grazia Naletto, Annamaria Rivera,
Maurizia Russo Spena, Luciano Scagliotti*

manifestolibri



© 2009 manifestolibri srl
via Bargoni 8 - Roma

ISBN 978-88-7285-588-1
www.manifestolibri.it
book@manifestolibri.it

newsletter www.manifestolibri.it/registra

Indice

Presentazione	7
IL CONTESTO POLITICO E CULTURALE	
Il circolo vizioso del razzismo <i>di Annamaria Rivera</i>	11
Una patologia della modernità <i>Alberto Burgio</i>	20
La lingua del razzismo: alcune parole chiave <i>Giuseppe Faso</i>	29
L'uso strumentale delle differenze religiose: l'Islam nelle retoriche pubbliche <i>Maurizia Russospina</i>	37
I media nel razzismo consensuale <i>Marcello Maneri</i>	47
Il razzismo in prima pagina: alcuni casi esemplari <i>Grazia Naletto</i>	52
La strage di Erba <i>Paola Andrisani</i>	56
L'uccisione di Vanessa Russo <i>Giulia Cortellesi</i>	59
L'omicidio Reggiani <i>Grazia Naletto</i>	64
Il pogrom di Ponticelli <i>Annamaria Rivera</i>	69
L'uccisione di Abdul Guibre <i>Giuseppe Faso</i>	72
La violenza subita da Emmanuel Bonsu <i>Giuseppe Faso</i>	75
La violenza subita da Navtej Singh <i>Paola Andrisani</i>	79
La violenza della Caffarella <i>Grazia Naletto</i>	83

IL QUADRO NORMATIVO

La legittimazione normativa delle discriminazioni e del razzismo <i>Grazia Naletto</i>	91
Immigrazione e politiche del diritto: dal testo unico del 1998 ai recenti interventi sulla sicurezza <i>Angelo Caputo</i>	97
Le iniziative legislative del governo in carica <i>Grazia Naletto</i>	105
«Ordinanza pazza». I Sindaci e il versante grottesco del razzismo <i>Sergio Bontempelli</i>	113
La tutela nazionale ed europea contro le discriminazioni «razziali» <i>Grazia Naletto</i>	123
L'Italia vista dall'Europa <i>Luciano Scagliotti</i>	132

IL RAZZISMO QUOTIDIANO

Definizioni <i>Grazia Naletto</i>	141
Cronache di ordinario razzismo <i>Paola Andrisani e Grazia Naletto</i>	146
Inventario dell'intolleranza (1 gennaio 2007-14 Luglio 2009) <i>Paola Andrisani</i>	153

UNO SGUARDO AL FUTURO

Le aspettative dei «figli dell'immigrazione» <i>Giulia Cortellesi</i>	245
<i>Note sugli autori</i>	283

Presentazione

Le cronache di ordinario razzismo che qui documentiamo parlano da sole: testimoniano l'infondatezza della tesi che tenta di liquidare come «casi isolati» quelle violenze razziste che, per la loro gravità, riescono ad acquisire visibilità sui media e divengono oggetto del discorso pubblico.

Il razzismo in Italia non è ormai più un'«emergenza», nel senso che è quotidiano e diffuso da tempo in tutte le aree del paese. Eppure, dovrebbe allarmarci la facilità con la quale tendiamo ad abituarci alla sua presenza accettandolo come un fatto sociale *ordinario*.

Non contribuisce certo a frenare questa deriva, quel processo di legittimazione culturale, politica e sociale del razzismo di cui gli attori pubblici, in particolare istituzionali, sono i principali protagonisti: esso svolge un ruolo di primo piano nel mutamento delle modalità con le quali la società italiana si relaziona con i cittadini di origine straniera. Tale legittimazione, che ha richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale e delle istituzioni europee, ha alimentato e continua ad alimentare quei sentimenti diffusi di intolleranza e di ostilità che costituiscono l'*humus* favorevole per la proliferazione di atti e violenze razzisti.

Qui analizziamo questa evoluzione indagandone le radici storiche e soffermandoci sul ruolo che il mondo della politica, i media e il *diritto speciale* «riservato» ai migranti hanno svolto e svolgono nella *produzione* di un'immagine stigmatizzante dei cittadini di origine straniera e dei rom.

La decostruzione dei pregiudizi e degli stereotipi veicolati dal discorso pubblico e dai media viene svolta grazie a un'attenta analisi del carattere *performativo* del linguaggio che li contraddistingue e attraverso la narrazione di otto casi esemplari delle cronache del razzismo degli ultimi due anni. Cronache che la raccolta dei 398 casi monitorati sulla stampa tra l'1 gennaio 2007 e il 14 luglio 2009, qui descritti sommariamente, riesce a rappresentare solo in piccolissima parte.

Tra i molti protagonisti del razzismo quotidiano vi sono i giovani, nel ruolo di attori o di vittime. È questa una delle tendenze che devono più preoccuparci. Dovrebbe sollecitare le istituzioni e la società civile a guardare con maggiore attenzione i disagi, ma anche le aspettative, dei «figli dell'immigrazione». Dovrebbe anche suggerire il rilancio delle politiche di inclusione sociale, una, anche se non la sola, delle scelte *necessarie* da intraprendere per combattere le molteplici forme del razzismo contemporaneo.

Questo volume costituisce una rivisitazione del Libro bianco sul razzismo in Italia. Un ringraziamento a Lunaria, senza la quale questo lavoro non sarebbe stato possibile, in particolare a Sergio Andreis, Giulio Marcon e Mario Pianta per gli stimoli e gli incoraggiamenti forniti; a Annamaria Rivera per i suoi preziosi consigli e suggerimenti; all'intero gruppo degli autori che si sono resi disponibili, come in molte occasioni, a partecipare a un lavoro collettivo di inchiesta e di denuncia antirazzista, e al Gruppo Parlamentare dei Verdi Europei.

«Ordinanza pazza».
I Sindaci e il versante grottesco del razzismo
di Sergio Bontempelli

Le «ordinanze creative» dei Sindaci hanno suscitato il sarcasmo dei *media* internazionali. Ha cominciato *Le Monde*, il 13 Agosto 2008, parlando di «operazioni di folclore»¹⁷⁷. L'inglese *The Independent* ha rincastrato la dose solo pochi giorni dopo: «quando una cosa è divertente, l'Italia ha una legge che la vieta»¹⁷⁸.

Il sarcasmo è più che giustificabile: perché il campionario delle «ordinanze» è davvero grottesco. Si va dal divieto di sostare nei parchi, la notte, in più di due persone (Novara), alla multa per i fidanzatini «colpevoli» di leggere un libro sul prato (Vicenza); dalle sanzioni contro la carrozza di Babbo Natale (Trento), al divieto imposto ai massaggi alla schiena sulla spiaggia (Rimini). A Lucca si chiude la città ai kebab, a Eboli si multano i baci in auto e ad Eraclea si proibiscono i castelli di sabbia. La mendicizia è vietata ad Assisi, città che ha dato i natali al fondatore di un «ordine mendicante» (S. Francesco), mentre Roma, Venezia e Pisa hanno varato provvedimenti contro i «borsoni» per colpire l'ambulantato abusivo¹⁷⁹. Prima di entrare nel dettaglio, dobbiamo porci una domanda: come si è arrivati a tutto questo?

«EMERGENZE» E POLITICHE LOCALI

La «politica delle ordinanze» ha per molti versi origini lontane: che ci riportano al modo in cui la cosiddetta «emergenza sicurezza» – una delle *issue* fondamentali della politica italiana negli ultimi anni – è stata declinata nelle città, dai Comuni e dagli attori locali in genere (giornali, «comitati di cittadini» ecc.). Un'analisi dettagliata delle specificità *territoriali* delle politiche securitarie ci porterebbe lontano: è utile, però, soffermarci almeno su alcuni fenomeni.

Un *primo elemento* da evidenziare riguarda il ruolo svolto dagli enti locali. Le riforme degli anni '90 hanno trasformato la struttura istituzionale dei Comuni, modificando le funzioni degli organi di governo e

introducendo, nel 1993, l'elezione diretta del Sindaco¹⁸⁰. È stato fatto notare¹⁸¹ come questa innovazione abbia avuto un effetto ambivalente: da una parte, ha caricato i primi cittadini di nuove responsabilità, conferendo loro una grande visibilità anche mediatica; dall'altra parte, però, i poteri dei Sindaci sono rimasti «sostanzialmente inalterati»¹⁸².

Il prestigio delle autorità locali, dopo la riforma del 1993, ha un andamento che sembra riflettere questa ambivalenza. In una prima fase, infatti, i Sindaci suscitano forti aspettative di cambiamento. Ma all'entusiasmo iniziale subentrano le prime delusioni: «tra il '98 e il '99», scrive Aurelio Musi, «analisti ed opinione pubblica cominciano ad avvertire qualche segnale di crisi. [...] Quasi dappertutto, laddove la stagione dei Sindaci entra nella fase più matura, ci si chiede se la città è davvero cambiata»¹⁸³. L'elezione diretta, in altre parole, conferisce grande prestigio ai primi cittadini, ma li espone anche ad un bisogno costante di legittimazione e ri-legittimazione, ad una dialettica di illusione/delusione da parte degli elettori.

Il secondo elemento rilevante riguarda invece le politiche securitarie. L'emergere della «sicurezza» come tema di dibattito politico (quasi sempre legato all'immigrazione) è scandito da varie fasi, che non possiamo seguire nel dettaglio¹⁸⁴. È interessante notare però come un «salto di qualità» avvenga nella seconda metà degli anni '90, in coincidenza (forse non del tutto casuale) con i primi segnali di crisi dei «Sindaci eletti dai cittadini». Nei suoi studi sul discorso pubblico e mediatico, Marcello Maneri ha osservato proprio in questo periodo un aumento significativo nell'uso dei concetti di sicurezza/insicurezza sulla stampa quotidiana¹⁸⁵.

Ciò che interessa qui è la connotazione locale dell'emergenza sicurezza in quegli anni. A cavalcare il «panico morale», infatti, troviamo attori radicati nei territori: Maneri ha osservato ad esempio che «le testate giornalistiche che più puntano [...] sulla «invasione degli immigrati», [...] sono quelle [...] caratterizzate da un forte insediamento locale: perché giocano il rapporto di fidelizzazione con il lettore sulle pagine locali e trovano nell'immigrazione l'occasione per spettacolarizzare queste cronache»¹⁸⁶. E i quotidiani non sono i soli ad alimentare la percezione dell'emergenza: diversi attori locali intervengono a *confermare* le paure diffuse dalle cronache, percepite come «paure della gente». Così, per esempio, una campagna di stampa contro il «degrado» in un quartiere costringerà ad intervenire la Questura e il Sindaco, mobiliterà «comitati di cittadini» e partiti. A loro volta, questi attori «restituiranno» il senso di allarme alla stampa, che potrà – riportando dichiarazioni di politici e operazioni di polizia – amplificare ulteriormente l'insicurezza. Si tratta di meccanismi notissimi: quel che ci interessa, qui, è il nesso tra il bisogno di legittimazione dei Sindaci, e la costruzione mediatica della paura.

È ancora Marcello Maneri a segnalare che – per gli attori politici in generale, e per quelli locali in particolare – l’evocazione dell’emergenza sicurezza costituisce uno strumento di legittimazione del proprio ruolo. Incapaci, per mancanza di poteri effettivi, di agire sulle fonti principali di insicurezza collettiva – la precarietà del lavoro, l’erosione dei sistemi di *welfare*, l’impoverimento progressivo anche delle classi medie – gli attori politici possono non *risolvere*, ma agire come se risolvessero, l’altra fonte di insicurezza, quella legata alla criminalità: scaricando su quest’ultima, ma soprattutto sui *capri espiatori* cui viene arbitrariamente associata (immigrati, Rom, senza dimora ecc.), l’ansia derivante dalle altre fonti di insicurezza.

Così, i rimedi per affrontare la «percezione di allarme» – per lo più costruita dagli stessi attori politici e mediatici – sono spettacolarizzati, di scarsa efficacia ma di grande impatto simbolico: bracciali elettronici, «giri di vite» sui campi Rom, controllo del territorio da parte delle forze dell’ordine e così via. «L’impegno di restituire ai cittadini la sicurezza», scrive ancora Maneri, «è una sorta di rito attraverso il quale viene celebrata l’unione simbolica tra rappresentanti e rappresentati, tra cittadini e [amministratori]». In questo rituale, gli attori politici recuperano autorevolezza, lanciando ai cittadini il messaggio «vi proteggiamo, ci occupiamo di voi»¹⁸⁷.

IL «MODELLO NEW YORK»

Quando, nella seconda metà degli anni '90, i fenomeni che abbiamo sommariamente descritto si manifestano con maggior forza, i Sindaci trovano immediatamente disponibile un modello, che eserciterà una grande forza attrattiva: la «tolleranza zero» di Rudolph Giuliani a New York. Come noto, Giuliani vara nel Gennaio 1994 un programma di contrasto alla criminalità destinato a fare epoca. Non c’è qui lo spazio per descrivere nei dettagli questo programma, del resto notissimo e analizzato in studi accessibili anche in italiano¹⁸⁸.

Qui, basterà dire che la «tolleranza zero» si basa soprattutto sulla ridefinizione dei fenomeni criminali. Sulla scorta della teoria del «vetro rotto»¹⁸⁹ – secondo la quale per combattere la criminalità occorre contrastare i piccoli disordini, il degrado e i comportamenti «immorali» – il Comune di New York avvia una spettacolare repressione delle «devianze» minori, per lo più legate all’emarginazione sociale. I primi «nemici»

dell'ordine pubblico diventano i «lavavetri» (*squeegeeing*), i questuanti, i senza fissa dimora, le minoranze etniche. Non sfugga l'omologia – tutt'altro che casuale – con i «bersagli» individuati anni dopo dai Sindaci italiani.

Le conseguenze, in termini di diritti umani, sono devastanti¹⁹⁰: ma la «Tolleranza Zero» ottiene un grande successo mediatico e, soprattutto, è oggetto di un processo consapevole di «esportazione». I *think tank* neoconservatori finanziano pubblicazioni e convegni, e programmano vere e proprie *tournee* all'estero di William Bratton, capo della polizia di New York¹⁹¹. Il «programma Giuliani» viene fatto proprio dai laburisti inglesi e dai socialisti francesi, e diventa un modello – trasversale agli schieramenti politici – per l'intera Europa. In Italia, si comincia a parlare di «tolleranza zero» dal 1997. Ma è nel 1999 che esplose il «caso Milano»: a Gennaio, nel capoluogo lombardo, dieci omicidi in dieci giorni – nessuno dei quali commesso da stranieri – fanno gridare all'«emergenza immigrazione». E mentre il Sindaco Gabriele Albertini si precipita a New York, il governo D'Alema predispone misure repressive ispirate alla legislazione britannica (a sua volta tratta dal modello New York)¹⁹².

È così che, alla fine degli anni '90, l'«emergenza sicurezza» diventa, per gli attori politici in generale e per i Sindaci in particolare, una straordinaria risorsa per la costruzione del consenso. Una risorsa suscettibile di essere riattivata in ogni momento, secondo un copione prestabilito: evocazione dell'allarme sociale, individuazione di «categorie pericolose» (migranti, Rom, prostitute, senza fissa dimora), interventi repressivi fortemente spettacolarizzati.

LA CRISI DEL GOVERNO PRODI E I «PATTI PER LA SICUREZZA»

Il copione securitario viene attivato più volte negli anni successivi, sia dalle amministrazioni leghiste (emblematico il caso Gentilini a Treviso), sia da quelle di centro-sinistra (si pensi a Cofferati a Bologna).

Ma è soprattutto la crisi del secondo Governo Prodi a riattivare l'emergenza sicurezza. Il contesto è noto: l'operato dell'esecutivo fatica a riscuotere consensi, e le forze di centro-sinistra – soprattutto a livello locale – cercano di recuperare terreno¹⁹³. Con la legge finanziaria del 2007 viene prevista la possibilità di stipulare *convenzioni* tra Prefetture ed enti locali, allo scopo di predisporre «programmi straordinari di incremento dei servizi di Polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini» (legge 296/2006, art.1, comma 439). Sulla base di questi indirizzi, il Ministero dell'Interno firma, il 20 Marzo 2007, un

«Patto per la Sicurezza» con l'ANCI nazionale. Il «Patto» prevede la stipula di accordi territoriali nelle principali aree metropolitane, finalizzati «al recupero del degrado ambientale e delle situazioni di disagio sociale», alla «integrazione tra i corpi di Polizia e il personale delle Polizie municipali», al potenziamento degli apparati di videosorveglianza.

Intanto, nella Primavera 2007, matura la svolta politica a livello nazionale. Letizia Moratti, Sindaco di Milano, lancia nel mese di Marzo una mobilitazione cittadina, chiedendo al Ministero l'invio di forze dell'ordine per contrastare il «degrado», lo spaccio di droga e l'immigrazione «clandestina». Che si tratti di una campagna del tutto strumentale è dimostrato dal fatto che i reati, nella città lombarda, sono in diminuzione, e non in aumento¹⁹⁴. Ma il Governo, temendo di perdere consensi, reagisce assecondando le sollecitazioni di Letizia Moratti.

Nel giro di un mese e mezzo, il Ministero dell'Interno lancia, assieme ai Sindaci del centro-sinistra, una nuova campagna sulla «sicurezza». I bersagli vengono individuati strumentalizzando singoli episodi di cronaca. A Giugliano, periferia di Napoli, una donna viene travolta e uccisa dal ladro che le sta rubando l'auto: il *killer* è un Rom di origine slava, e la vicenda scatena una vera e propria campagna contro gli «zingari»¹⁹⁵. Il «Patto per Roma Sicura», stipulato con il Sindaco della capitale, prevede l'abbattimento delle «baraccopoli» e la costruzione di quattro campi attrezzati fuori della cinta urbana (vera e propria segregazione istituzionalizzata dei Rom)¹⁹⁶. Altri «patti» vengono firmati nelle principali città metropolitane (Bari, Bologna, Cagliari, Genova, Milano) e prevedono controlli serrati sulle presenze Rom, iniziative contro la vendita ambulante di merci contraffatte, contrasto alla prostituzione e sgomberi di case occupate. Viene garantita ai Sindaci una particolare visibilità nelle iniziative securitarie, attraverso il coinvolgimento delle Polizie Municipali nell'attuazione dei «patti»¹⁹⁷.

LE ORDINANZE «CONTINGIBILI E URGENTI»

È in questo contesto che nasce, nel 2007, la «politica delle ordinanze». Legittimati e incoraggiati dai «patti per la sicurezza», i Sindaci cercano visibilità avviando in proprio iniziative di ordine pubblico. Lo strumento individuato, per agire sui cosiddetti fenomeni di *degrado urbano*, è l'«ordinanza contingibile e urgente», prevista dall'articolo 54 del Testo Unico sugli Enti Locali (Tuel)¹⁹⁸. Si tratta di un provvedimento emanato direttamente dal Sindaco, per fronteggiare un danno incombente (urgenza) quando non sia possibile provvedere con gli ordinari strumenti di legge (contingibilità).

Che atti di questo genere debbano avere un carattere straordinario, oltre ad essere evidente, è ribadito anche da una lunga giurisprudenza. Una sentenza del Consiglio di Stato, inoltre, ha stabilito proprio nel 2007 che «il requisito della contingibilità va inteso come eccezionalità dell'evento determinata da causa imprevista e accidentale, tale da non poter essere affrontata con i mezzi ordinari»¹⁹⁹.

Ma le *ordinanze* dei Comuni si discostano notevolmente da queste prescrizioni. Emblematica è la prima – e più nota – di queste ordinanze, quella contro i «lavavetri» del Comune di Firenze²⁰⁰ dove l'evento «eccezionale», determinato da «causa imprevista e accidentale», sarebbe la presenza di stranieri che lavano il vetro ai semafori... La sanzione penale per i trasgressori, prevista nella prima ordinanza, è considerata illegittima dalla Procura fiorentina²⁰¹.

Ma ai Sindaci non interessa la correttezza normativa dei provvedimenti: ciò che conta è recuperare consenso, suscitando paure e presentandosi come tutori dell'ordine. Ancora una volta, il Governo corre a dare man forte ai primi cittadini, cercando di modificare la normativa per consentire loro maggiori spazi di intervento. All'inizio di Ottobre del 2007, i giornali annunciano l'avvenuta stipula di un accordo tra il Viminale e l'Anci, finalizzato all'ampliamento dei poteri di ordinanza dei Sindaci²⁰². L'accordo – dicono i giornali – verrà presentato alle Camere assieme ad un nuovo «pacchetto sicurezza».

Intanto, il sito di Radio Radicale ne diffonde una prima bozza²⁰³: si tratta, in sostanza, di una modifica dell'articolo 54 del Testo Unico degli Enti Locali, quello che disciplina il potere di ordinanza. Se nella versione originaria della legge il Sindaco poteva emanare «provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini», ora alla stessa frase viene aggiunto «ovvero che arrecano un grave pregiudizio al decoro urbano». Pochi giorni dopo, il 30 ottobre, il Ministero presenta ufficialmente alla stampa il «pacchetto sicurezza»: nella versione definitiva, l'espressione «decoro urbano» è stata trasformata in «sicurezza urbana»²⁰⁴. Non cambia, invece, la sostanza: l'utilizzo di formulazioni generiche – il «decoro», la «sicurezza urbana» – suscettibili di interpretazioni molto ampie, consente di allargare a dismisura la discrezionalità dell'azione dei Sindaci.

Questo primo «pacchetto sicurezza» avrà però vita breve. Il 31 Ottobre 2007, a Roma, viene violentata e uccisa Giovanna Reggiani. Il colpevole viene identificato in un cittadino rumeno: tutte le attenzioni – mediatiche e politiche – si concentrano sulle procedure di allontanamento dei cittadini rumeni, e la questione dei Sindaci sembra passare in secondo piano. In realtà, nei Comuni si diffonde un utilizzo estensivo e

arbitrario di ordinanze contingibili e urgenti. Emblematico il caso di Citadella, vicino Padova, dove il Sindaco nega la residenza agli stranieri privi di reddito²⁰⁵: una iniziativa destinata a «fare scuola», diffondendo soprattutto nel Nord Italia ordinanze dal contenuto illegittimo, che spesso scavalcano e contraddicono le leggi vigenti.

IL GOVERNO BERLUSCONI E IL DECRETO MARONI

Nel 2008, il centro-destra vince le elezioni: il nuovo Governo è deciso non solo a perseguire politiche securitarie sempre più dure e repressive, ma anche a sostenere l'azione autonoma dei Sindaci. I quali, peraltro, continuano a chiedere maggiori poteri in materia di sicurezza, indipendentemente dalle loro collocazioni politiche: nell'Aprile 2008, alcuni primi cittadini di centro-destra e di centro-sinistra, tutti a capo di piccole città, si uniscono nella cosiddetta «Carta di Parma». Il documento spiega che «ad oggi l'unico tavolo di confronto tra il governo e gli enti locali sul tema della sicurezza è limitato alle sole Città Metropolitane», e chiede il coinvolgimento anche dei piccoli Comuni²⁰⁶.

Nel «pacchetto sicurezza» del Governo Berlusconi viene inserita una nuova modifica dell'articolo 54 del Testo Unico degli Enti Locali. Approvato nel Luglio 2008 con la legge 125, il nuovo articolo prevede che il Sindaco adotti «provvedimenti *anche* contingibili e urgenti»: l'inserimento dell'*anche* estende notevolmente il potere dei primi cittadini, le cui ordinanze non debbono più riferirsi solo a danni incombenti, impossibili da affrontare con gli strumenti ordinari di legge. L'ordinanza viene adottata ora «al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Pochi giorni dopo, il 5 Agosto, il Ministro Maroni vara un proprio decreto per l'attuazione della legge 125²⁰⁷. Il decreto definisce i concetti, fin qui rimasti indeterminati, di «incolumità pubblica» e di «sicurezza urbana»²⁰⁸. «Per incolumità pubblica», si legge in particolare nell'art.1, «si intende l'integrità fisica della popolazione, e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa [...] 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». E se queste formulazioni sono ancora generiche, è l'articolo 2 a definire in modo esplicito i bersagli delle «ordinanze»: accanto a reati già puniti dalla legge (come lo spaccio di droga), vi si citano «situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupa-

zione di suolo pubblico» (con riferimento evidente ai cosiddetti «lavavetri»); o, ancora, la prostituzione di strada e l'accattonaggio molesto, che «possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano»(!).

Come si vede, l'effetto principale di provvedimenti di questo genere è quello di ridefinire il concetto di sicurezza: che non ha più a che fare solo con l'incolumità personale, ma anche (e forse soprattutto) con la morale pubblica, il «decoro», la «decenza». Una riedizione (tardiva) della «tolleranza zero» di Giuliani, in cui la marginalità sociale e la povertà diventano pericoli per la convivenza.

LA «STAGIONE DELLE ORDINANZE»

Con il decreto Maroni, le «ordinanze» vengono dunque liberate dalla contingibilità e dall'urgenza, e si ancorano ad un concetto quanto mai generico di «sicurezza urbana». L'esito è la produzione di un numero cospicuo di provvedimenti: tra il 9 Agosto 2008 – data di entrata in vigore del decreto – e il 9 Marzo 2009, l'Anci censisce oltre 600 ordinanze, emesse da Sindaci di comuni grandi e piccoli²⁰⁹. L'analisi dell'Associazione dei Comuni rivela scopi e modalità di azione dei primi cittadini, e restituisce uno spaccato delle politiche securitarie locali: cerchiamo dunque di ricostruire, sulla base dei dati, gli assi portanti di queste politiche.

L'ambito di intervento più disciplinato dalle ordinanze (15,8% dei casi) è la prostituzione, seguito dal consumo di alcolici (13,6%), dal vandalismo (9,6%) e dall'accattonaggio (8,4%). Come si vede, si tratta per lo più di comportamenti che non configurano veri e propri reati: e infatti, a dispetto della ricorrente retorica della «legalità», lo scopo delle ordinanze non è affatto quello di garantire il rispetto delle leggi. Vengono colpite, invece, le aree della marginalità sociale, a loro volta viste come devianti in sé.

Così, per esempio, non potendo colpire direttamente la prostituzione (attività in sé lecita), i Sindaci sanzionano i (presunti) effetti di «degrado» dell'attività in strada: per esempio, vietano la sosta vicino a persone i cui comportamenti sarebbero «congruenti allo scopo di offrire prestazioni di meretricio», o multano «abiti che offendono il pubblico pudore»²¹⁰.

Le ordinanze contro l'accattonaggio cercano di aggirare la depenalizzazione della mendicizia disposta dalla Corte Costituzionale nel 1995²¹¹. Così, scrive l'Anci, «le motivazioni [delle ordinanze] fanno riferimento alla necessità di evitare ai cittadini disturbo e molestie, di tutelare il decoro urbano ed il turismo, di salvaguardare la sicurezza dei residenti e degli

stessi mendicanti (soprattutto su sede stradale), di evitare il rischio di sfruttamento dei più deboli»²¹².

Persino i provvedimenti contro la vendita «abusiva» di prodotti contraffatti (si tratta, in questo caso, di un vero e proprio reato) non si rivolgono al comportamento illegale, ma ai suoi effetti sul «decoro» oppure – al limite – alle sue presunte conseguenze in luoghi sovraffollati: si multano così le «borse» e i «borsoni» che possono costituire un intralcio alla circolazione pedonale, e che per la loro «riconducibilità» alla vendita abusiva creano tensioni con i commercianti²¹³. In questo modo, si lasciano ampi margini di discrezionalità alle forze dell'ordine – chiamate a decidere della «riconducibilità» – e di fatto si avalla l'accanimento contro i migranti, le cui borse sono più facilmente «riconducibili» alla vendita abusiva.

Questo aspetto è particolarmente evidente se si analizzano i dati sui destinatari dei provvedimenti. In teoria, nel 69% dei casi le ordinanze si rivolgono a tutta la popolazione²¹⁴. Ma basta fare due conti per scoprire che le cose sono assai più complesse. Le ordinanze contro l'accattonaggio molesto e contro gli «insediamenti abusivi» (sommate insieme, il 13,7% del totale) colpiscono di fatto i Rom: se vi aggiungessimo i vari «divieti di campeggio» (per i quali, tuttavia, occorrerebbe entrare nel merito delle singole ordinanze) si arriverebbe al 20%. I provvedimenti contro l'abusivismo commerciale rappresentano il 5,2% del totale, e si rivolgono di fatto ai venditori ambulanti stranieri.

Sommando insieme varie tipologie di ordinanze, si scopre che almeno il 42,9% di provvedimenti si rivolge direttamente o indirettamente alle minoranze etniche, agli immigrati, alla marginalità sociale o alla povertà²¹⁵. Torna, ancora una volta, il «modello New York», ormai consolidato nell'immaginario dei Sindaci.

IL «DIRITTO SPECIALE» DELLE ORDINANZE

Quello delle «ordinanze» diventa così, di fatto, un «diritto speciale», riservato alle aree della povertà urbana o dell'immigrazione. Se ai «cittadini» viene applicato il diritto penale – che punisce comportamenti concreti, a loro volta definiti come reati – i «non cittadini» sono destinatari di provvedimenti specifici, emanati dai Comuni e volti a tutelare il «decoro».

Spesso, il «diritto speciale» si sostituisce a quello ordinario, sanzionando comportamenti non previsti come reati. In altri casi, invece, l'ordinanza del Sindaco aggiunge una sanzione pecuniaria alla punizione già prevista dalla legge, istituendo una vera e propria «doppia pena» per

migranti, senza fissa dimora, Rom o minoranze etniche. È, questo, l'effetto più preoccupante della «politica delle ordinanze»: che rischia di minare in profondità lo stato di diritto, il suo carattere non discriminatorio e universalistico.

L'istituzione di un «diritto separato» è, insomma, la vera cifra delle nuove politiche locali. Ed è un elemento assai più grave di quegli aspetti «grotteschi», ridicoli, che più hanno colpito gli osservatori internazionali. Le ordinanze dei Sindaci rappresentano, indubbiamente, il «versante grottesco del razzismo»: ma si tratta di una conseguenza accessoria, determinata dal bisogno di visibilità dei primi cittadini, e dalla perversione dei mass-media italiani (sempre pronti ad enfatizzare qualunque iniziativa «clamorosa», purché riguardi la «sicurezza»).

Delle «ordinanze» si può e si deve ridere: ma non bisogna dimenticare le loro drammatiche conseguenze sullo stato di diritto nel nostro paese.

NOTE

¹⁷⁰ L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*. vol. II, Editori Laterza, Roma-Bari, 2007, 354, ha osservato che «le varie legislazioni contro l'immigrazione riflettono (...) un razzismo istituzionale che si esprime nella radicale asimmetria da esse istituita tra «noi» e «loro» e che vale a confortare o peggio a fomentare, per l'interazione che sempre sussiste tra diritto e senso comune, gli umori xenofobi e il razzismo endemico presenti nell'elettorato dei paesi ricchi». Sul tema si vedano i contributi raccolti nel numero speciale di *Conflitti globali* curato da S. PALIDDA, *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Milano 2009.

¹⁷¹ S. RODOTÀ, *Libertà personale. Vecchi e nuovi nemici*, in M. BOVERO (a cura di), *Quale libertà*, Editori Laterza, Roma-Bari 2004, 56.

¹⁷² M. REVELLI, *Fuori luogo. Cronaca da un campo rom*, Bollati Boringhieri, Torino 1999.

¹⁷³ In materia è per altro intervenuta una circolare del Ministero degli Interni (6 maggio 2009): le Questure vengono invitate a rilasciare il permesso di soggiorno per attesa occupazione per un periodo superiore ai sei mesi solo «in circostanze eccezionali» benché il T.U. 286/98 all'art. 22 c. 11 individui in sei mesi il periodo minimo (e non massimo) di validità del permesso di soggiorno per attesa occupazione.

¹⁷⁴ Le numerose violazioni dei diritti umani avvenute nei CPTA sono state in questi anni denunciate non solo dalle associazioni di immigrati e dal movimento antirazzista, ma anche da parte di parlamentari e giuristi democratici che ne hanno anche evidenziato l'inefficacia sul piano della funzioni ad esse attribuite dal legislatore. Per approfondimenti si vedano: MSF, *Rapporto sui Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza*, 2004; DENTICO N., GRESSI M., *Libro bianco. I Centri di Permanenza temporanea e Assistenza in Italia un'indagine promossa dal Gruppo di Lavoro sui CPTA in Italia*, 2006.

¹⁷⁵ Si tratta del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'«immigrazione clandestina» convertito in legge con la Legge 28 novembre 2008, n. 186

¹⁷⁶ Numerose sono state le proteste e le osservazioni critiche delle organizzazioni della società civile contro le disposizioni qui sinteticamente riassunte. Si vedano: il documento elaborato da Asgi, Magistratura democratica, Antigone e Associazione dei giuristi democratici «Osservazioni sul disegno di legge n. 733/S» (www.asgi.it); l'appello lanciato dall'organizzazione Medici Senza Frontiere contro la modifica dell'art.35 del T.U.286/98 «Divieto di segnalazione» (www.medicisenzafrontiere.it) e l'analoga presa di posizione del Consiglio Nazionale della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri del 21 febbraio 2009; le iniziative promosse dall'Arci nel luglio 2008 contro la rilevazione delle impronte nei campi rom; l'appello lanciato da Sergio Briguglio il 16 aprile 2009 e fatto proprio dall'Asgi contro l'abolizione del divieto di segnalazione per i medici dei cittadini privi di permesso di soggiorno che si rivolgono alle strutture sanitarie, l'estensione dell'onere di esibizione del permesso di soggiorno ai fini del perfezionamento degli atti di stato civile e per la celebrazione del matrimonio; le critiche avanzate dalla campagna Sbilanciamoci! alle norme che limitano l'accesso ai diritti assistenziali (www.sbilanciamoci.org). Numerose inoltre le riserve espresse sulle norme approvate da parte del Commissario per i diritti umani del Consiglio Europeo Hammarberg nel rapporto pubblicato il 16 aprile 2009 seguito alla visita effettuata in Italia tra il 13-15 febbraio 2009. Il rapporto è reperibile sul sito:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.aspx?id=1428427&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>.

¹⁷⁷ S. ALOISE, *En Italie, les «maitres-sbérifs» ont désormais les coudées franches en*

matière de loi et d'ordre, in «Le Monde», 13 Agosto 2008, in traduzione italiana sul blog di Daniele Sensi: <http://danielesensi.blogspot.com/2008/08/le-monde-in-italia-i-sindaci-sceriffo.html>.

¹⁷⁸ *Tourists beware: if it's fun, Italy has a law against it*, in «The Independent», 17 Agosto 2008. Cfr. anche A. MATTONE, *Londra: l'Italia vieta le cose divertenti*, in «La Repubblica», 18 Agosto 2008.

¹⁷⁹ Un campionario delle ordinanze più grottesche si trova sul blog <http://ordinanzapazza.wordpress.com>. Sul linguaggio «paradossale» delle ordinanze si veda anche: G. FASO, *Lessico del Razzismo Democratico. Le parole che escludono*, Derive e Approdi, Roma 2008, in particolare la voce «ordinanza» (a p. 93).

¹⁸⁰ Cfr. Legge 25 marzo 1993, n. 81, pubblicata nel suppl. ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 72 del 27 marzo 1993.

¹⁸¹ Cfr. L. VANDELLI, *I poteri del Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del T.U.E.L.*, in Prefettura di Bologna – Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica dell'Università di Bologna, *Nuovi Orizzonti della Sicurezza Urbana. Dopo la legge 24 luglio 2008 n. 125 ed il Decreto del Ministro dell'Interno*, Bononia University Press, Bologna 2009, pp. 51-75.

¹⁸² Così VANDELLI, *Ibid.*, p. 53.

¹⁸³ A. MUSI, *La stagione dei sindaci*, Guida, Napoli 2004, pp. 24.

¹⁸⁴ Sul tema esiste ormai un'ampia letteratura. Si veda, in particolare: S. PALIDDA, *La conversione poliziesca delle politiche migratorie* e M. MANERI, *Lo straniero consensuale. La devianza degli immigrati come circolarità di pratiche e discorsi*, entrambi in A. DAL LAGO (a cura di), *Lo Straniero e il Nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Costa&Nolan, Genova-Milano 1998; A. DAL LAGO, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano 2004; A.M. RIVERA, *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*, Derive e Approdi, Roma 2003; A. DE GIORGI, *Zero Tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*, Derive e Approdi, Roma 2000.

¹⁸⁵ M. MANERI, *L'immagine dello straniero nei media*, in «Guerre e Pace», numero speciale Migranti – SOS Diritti, Maggio-Giugno 2002, p. 61.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 62.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 64. Sugli stessi temi si vedano le acute riflessioni di Giuseppe Faso in: *Media e immigrazione. Intervista a Giuseppe Faso*, in «Percorsi di Cittadinanza», supplemento a «Aut&Aut», giornale delle autonomie toscane promosso dall'ANCI, numero speciale 10/2008, p. 33.

¹⁸⁸ Si veda soprattutto: L. WACQUANT, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nell'età neoliberale*, Feltrinelli, Milano 2000; L. WACQUANT, *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Derive e Approdi, Roma 2006; A. DE GIORGI, *Zero Tolleranza*, cit. Segnalo anche: F. Tonello, *Usa, Tolleranza zero: Un fallimento*, in «Il Manifesto», 31-8-2007; M. D'ERAMO, *I serbatoi d'odio fanno il pieno*, in «Il Manifesto», 3-11-2004. Indispensabile il dossier di Amnesty, disponibile solo in inglese: Amnesty International, *United States of America. Police brutality and excessive force in the New York City Police Department*, 1996, scaricabile dal sito internet:

<http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGAMR510361996?open&of=E>
NG-USA.

¹⁸⁹ La teoria del vetro rotto è stata enunciata per la prima volta nel 1982 in un articolo ormai famoso: J. Q. WILSON e G. KELLING, *Broken windows. The Police of Neighborhood Safety*, in «Atlantic Monthly», Marzo 1982, pp. 29-38.

¹⁹⁰ Un rapporto di Amnesty documenta la crescita delle denunce per abusi e violenze delle forze dell'ordine; gran parte delle vittime sono neri e latinos, spesso mino-

renni e autori di reati minori (Cfr. Amnesty International, cit.; DE GIORGI, cit. pp. 115-117).

¹⁹¹ Cfr. L. WACQUANT, *Parola d'ordine: tolleranza zero*, cit., pp. 11-46.

¹⁹² *Ibid.*, p. 22.

¹⁹³ Sul nesso tra la crisi di consenso del Governo Prodi e l'emergere di nuove politiche securitarie si veda: G. FASO, *La rassicurazione tribale*, in «Guerre e Pace», n. 144, Novembre 2007.

¹⁹⁴ Cfr. N. SCAVO, *Meno reati ma cresce l'allarme sociale*, in «Avvenire», 13 Marzo 2007.

¹⁹⁵ Cfr. D. DEL PORTO, *A Napoli emergenza rapine. Forse slavi i killer di Giugliano*, in «La Repubblica», 18 Maggio 2007; *Giugliano, il killer è un Rom già arrestato sei volte*, in «Il Corriere della Sera», 19 Maggio 2007.

¹⁹⁶ Cfr. Prefettura di Roma, Comune di Roma, Provincia di Roma, Regione Lazio, *Patto per Roma Sicura*, 18 Maggio 2007; A. CUSTODERO e G. PIANO, *Giù i campi nomadi abusivi, così parte il piano per Roma*, in «La Repubblica», 18 Maggio 2007.

¹⁹⁷ Per una sintesi dei «patti sulla sicurezza» nelle varie città, rimando alla scheda informativa pubblicata in <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2007/luglio/bontempelli-patti-sic.pdf>.

¹⁹⁸ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

¹⁹⁹ Consiglio di Stato - Sezione VI - Sentenza 12 giugno-3 ottobre 2007 n. 5093, scaricabile da internet al sito: <http://www.ascolod.it/objstore/filegrp/N2-08/16tan2del1201Serispetta.pdf>.

²⁰⁰ Comune di Firenze, ordinanza del Sindaco, numero 2007/00774 del 25/08/2007. Proponente Polizia municipale.

²⁰¹ Cfr. Firenze, Procura contro il Sindaco: «lavavetri, denunce da archiviare», in «Il Corriere della Sera», 11 Settembre 2007.

²⁰² Cfr. A. CUSTODERO, *Sicurezza, scatta il giro di vite. Più poteri a Sindaci e Prefetti*, in «La Repubblica», 9 Ottobre 2007.

²⁰³ <http://www.radioradicale.it/disposizioni-in-materia-di-misure-di-prevenzione-tutela-della-sicurezza-dei-cittadini-ordinamento-giudiziario-e-di-contr>.

²⁰⁴ Si veda Ministero dell'Interno-Ministero della Giustizia, *Le misure legislative per la sicurezza*, Roma, 30 Ottobre 2007, scaricabile da:

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0606_30_10_07_GUIDA_AL_PACCHETTO_SICUREZZA_PDF.pdf.

²⁰⁵ Comune di Cittadella (Provincia di Padova), corpo di Polizia Locale, Ordinanza n. 258 Prot. N.50875, 16-11-2007.

²⁰⁶ Il testo integrale della Carta di Parma si trova in: <http://newsletter.ilborgodi-parma.net/pdf/carta.pdf>.

²⁰⁷ Decreto Ministero dell'Interno 5 agosto 2008, recante «Incolunità pubblica e sicurezza urbana. Interventi del sindaco».

²⁰⁸ «Il testo di legge», spiega una recente indagine di ANCI-Cittalia, «non approfondisce la definizione [...], ma il riferimento alla *sicurezza urbana* testimonia la volontà di mettere in agenda un *problema nuovo* [...], non sovrapponibile alla *sicurezza* tradizionalmente intesa *come ordine pubblico, da una parte, o come protezione sociale, dall'altra*» (Fondazione ANCI Ricerche – Cittalia, *Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana*, Roma, Marzo 2008, pp. 7-8. Il rapporto è scaricabile al sito http://www.cittalia.it/index.php?option=com_documento&task=view&cidDocumento=680).

²⁰⁹ Le informazioni che seguono sono tratte dal rapporto ANCI-Cittalia già citato

(Fondazione ANCI Ricerche-Cittalia, *Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana*, cit., pp. 8 e ss.).

²¹⁰ *Ibid.*, p. 26-27.

²¹¹ Nella sentenza n. 519 del 1995, la Consulta scriveva: «Gli squilibri [...] che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che [...] non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare di tendenze [...] volte a «nascondere» la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli. [...] [Ma] la coscienza sociale ha compiuto un ripensamento a fronte di comportamenti un tempo ritenuti pericolo incombente per una ordinata convivenza, e la società civile [...] ha attivato autonome risposte, come testimoniano le organizzazioni di volontariato che hanno tratto la loro ragion d'essere [...] dal valore costituzionale della solidarietà [...]. In questo quadro, la figura criminosa della mendicizia non invasiva appare costituzionalmente illegittima [...]. Né la tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica [...], può dirsi invero seriamente posta in pericolo dalla mera mendicizia che si risolve in una semplice richiesta di aiuto».

²¹² Fondazione ANCI Ricerche-Cittalia, *Oltre le ordinanze*, cit., p. 33.

²¹³ Cfr. le varie «ordinanze antiborsoni»: Comune di Roma, ordinanza del Sindaco n. 137 del 9-7-2008, Protocollo R.C. 121480, recante «Divieto di trasporto di contenitori strumentali alla vendita non autorizzata di merci nel territorio cittadino»; Comune di Venezia, ordinanza del Sindaco prot. n. 550023 MA, Ord. 2008 / 983, 30-12-2008, recante «provvedimento urgente, ai sensi dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per la tutela della sicurezza urbana e l'incolumità pubblica in relazione al contrasto del commercio su aree pubbliche in forma itinerante nel centro storico del Comune di Venezia»; Comune di Pisa, ordinanza del Sindaco, n. atto D-08/23 del 05/03/2009, codice identificativo 528844, recante «Tutela della sicurezza urbana e della incolumità pubblica: divieto di trasporto su aree pubbliche di contenitori ed involucri finalizzato alla vendita illegale di merce non autorizzata».

²¹⁴ *Ibid.*, p. 19.

²¹⁵ Questa percentuale è ottenuta sommando le seguenti tipologie di ordinanze, secondo la classificazione proposta nello studio dell'ANCI: bivacchi, unità abitative sovraffollate, lavavetri, iscrizione anagrafica, parcheggiatori abusivi, prostituzione, accattonaggio molesto, interventi su insediamenti abusivi, abusivismo commerciale. Non sono considerati i divieti di campeggio per i motivi che ho già accennato. Si vedano gli schemi riassuntivi contenuti nel citato rapporto dell'ANCI (*Ibid.*, pp. 17 e 19).

²¹⁶ La parola «razza» e i suoi derivati vengono in questa sede utilizzati solo perché adottati nei testi normativi nazionali e internazionali analizzati.

²¹⁷ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

²¹⁸ Direttiva 2000/78/Ce del Consiglio del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

²¹⁹ Questo costituisce sicuramente uno dei limiti principali dei due provvedimenti (proprio l'origine nazionale costituisce infatti una delle cause più ricorrenti di discriminazione) ed è originato dalla volontà di «non pregiudicare» le disposizioni normative nazionali in materia di ingresso e di residenza dei cittadini di paesi terzi.

²²⁰ Si prevede che tale disposizione non sia applicabile ai provvedimenti penali.

²²¹ Come vedremo, il Decreto Legislativo 215/2003 con il quale l'Italia ha recepito la Direttiva 43/2000 nel proprio ordinamento ha interpretato l'art. 8 e l'art.13 in modo tale da modificarne in forma sostanziale i contenuti.

