

## Sicurezza urbana e tolleranza zero

**Giuseppe Ricotta**

RPS

*Così come avvenuto in altri paesi occidentali, anche in Italia il tema della percezione di sicurezza e della connessa domanda di sicurezza da parte dei cittadini ha assunto un ruolo centrale nel dibattito pubblico. La risposta che le istituzioni hanno dato a questa domanda, sia in termini di retoriche che di pratiche, ha risentito degli effetti della politicizzazione di questa issue, appetibile per mass media e politici, e soggetta a dinamiche tipiche del populismo. La specificità italiana è nel ruolo giocato negli ultimi vent'anni dagli enti locali, e in particolare dai sindaci, nella costruzione del tema sicurezza*

*urbana. Quest'ultimo è stato declinato sia in termini di programmi di nuova prevenzione e per un miglioramento della qualità della vita e del decoro urbano, sia in termini punitivi, con riferimenti allo slogan della «tolleranza zero». Il 2007, sull'onda di una serie di efferati delitti avvenuti a Roma, è stato un anno decisivo per il successo della seconda di queste due letture, quella allarmistica ed emotiva, non priva di accenti xenofobi. Proprio in questo frangente si è palesata la difficoltà di un discorso autonomo ed efficace sulla sicurezza urbana da parte del centrosinistra.*

### 1. Premessa

Nei paesi occidentali si è assistito, negli ultimi trent'anni, a un processo di convergenza delle pratiche e – soprattutto – delle retoriche nel campo delle politiche della sicurezza. In particolare, si sono affermate due strategie, ambivalenti, di contrasto al crimine (Garland, 2004): da un lato, politiche neoconservatrici *reattive*, essenzialmente espressive e populiste, che promettono certezza e inasprimento delle pene, tolleranza zero nei confronti non solo dei reati della criminalità diffusa, ma anche dei comportamenti «incivili» e del degrado urbano (Wacquant, 2000); dall'altro – in risposta alla crisi fiscale e di efficacia del sistema penale – politiche neoliberiste *adattive*, di «*crime prevention and community safety*» (Crawford, 2009; Lucianetti, 2011) che mirano ad attivare risorse non statuali ed extra-penali, tramite partnership locali e governance

multilivello, alleanze pubblico-privato, attivazione comunitaria e cittadinanza attiva, secondo criteri di economicità, sussidiarietà, responsabilizzazione e assicurazione (Selmini, 2004; Battistelli, 2011). Garland (2000) ha definito queste due strategie, rispettivamente, «*sovereign State strategy*» e «*adaptive strategy*».

Il caso italiano è qui analizzato alla luce di questo trend internazionale e nelle sue specificità: nella nostra recente storia, e nel periodo 2007-2009 in particolare, si è affermato un discorso pubblico sulla sicurezza che ha unito la retorica della tolleranza zero all'emergente discorso sulla sicurezza urbana o locale. Ciò ha favorito, nella pratica, interventi *reattivi* dalla forte valenza simbolica e dai tratti populistici.

## 2. Politiche della sicurezza e populismo

Il legame tra il populismo e le politiche della sicurezza è stato analizzato, tra gli altri, dal criminologo sociologo David Garland (2000; 2004), in merito alle trasformazioni avvenute nel settore penale e nella cultura del controllo di Stati Uniti e Gran Bretagna negli ultimi trent'anni.

Secondo Garland, in particolare, si è registrato un declino dell'ideale riabilitativo, ossia un crollo di fiducia verso le politiche correttive del sistema penale, ritenute incapaci di far diminuire i tassi di criminalità, in costante crescita dagli anni '60 ai '90 nei paesi industrializzati. Questa situazione avrebbe favorito una maggiore propensione per discorsi e politiche punitive, che si discostano dai grandi principi di razionalizzazione e di civilizzazione che hanno regolato i processi della modernizzazione, per rifarsi a istanze espressive «arcaiche e fondamentalmente antimoderne» (Garland, 2004, p. 60).

La crescita dei reati è spiegata con l'aumento delle opportunità di crimine, dovuto a sua volta alle conseguenze dei processi di modernizzazione (Giddens, 1994). Tra queste, Garland pone l'accento sul maggior numero dei beni in circolazione a causa della produzione di massa e del boom consumistico, sulla diminuzione delle forme di controllo sociale informale nelle case e nei quartieri (ad esempio a causa della partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini), sull'aumento delle popolazioni a «rischio» devianza quali ad esempio i giovani adolescenti maschi figli del baby-boom degli anni '50 (con una partecipazione ritardata al mercato del lavoro, più tempo libero, diffusione della cultura del *loisir* e meno controllo da parte dei genitori), sul

diffondersi di spazi sociali più estesi, anonimi e meno controllabili (urbanizzazione e periferie degradate, mobilità fondata sull'uso dell'automobile privata, ecc.).

Se i processi di modernizzazione hanno contribuito ad aumentare benessere e libertà individuali, allo stesso tempo, secondo Garland, hanno dato ai politici conservatori un'importante chance: poter cavalcare l'angoscia crescente per il cambiamento sociale e la crisi dei valori tradizionali – drammatizzata dall'aumento dei reati – presente in una parte rilevante dell'opinione pubblica, specie nella classe media. La proposta neoconservatrice, ostile all'assistenzialismo del welfare state e ai suoi costi, al permissivismo, allo spreco di risorse pubbliche per assistiti «non meritevoli», ha potuto così rilanciare in campo penale i principi di legge e ordine<sup>1</sup>.

La preoccupazione per il crimine, in questa lettura sociologica, è interpretata sia come conseguenza delle dinamiche dei tassi e dei tipi di criminalità, sia all'interno di un più generale e complesso senso di incertezza ascrivibile ai profondi cambiamenti sociali tardo-moderni (si veda anche Bauman, 2000). Conseguentemente, la *issue* sicurezza fuoriesce dai confini degli specialisti e degli «*street-level bureaucrats*» (Lipsky, 1980) del settore penale (forze dell'ordine, assistenti sociali e staff penitenziario, giudici e pubblici ministeri), e diviene un tema significativo per il consenso politico, su cui si gioca una parte importante delle competizioni elettorali.

E il politico, seguendo la logica della massimizzazione del consenso, sceglie retoriche e pratiche della sicurezza in base alla loro presa sul pubblico: di fronte a specifici eventi criminali che conquistano l'attenzione dei mezzi di comunicazione di massa, egli sarà opportunisticamente portato ad assecondare gli umori dell'opinione pubblica «mediatica», ossia della rappresentazione della «voce della strada» costruita dagli stessi mass media (Ortega, 2009). Il che si traduce, innan-

<sup>1</sup> Se le politiche neoconservatrici sono così interpretate come una risposta alla crescita di insicurezza nei confronti del crimine e del «disordine sociale», allo stesso tempo l'affermarsi di politiche neoliberiste in campo economico è stato individuato come la causa della ricomparsa dell'insicurezza sociale, connessa alla crisi del welfare e alla precarizzazione del mercato del lavoro (Castel, 2004). Robert Castel, in particolare, ha sottolineato lo stretto legame esistente tra il riemergere delle insicurezze sociali e la nuova enfasi su quella che egli chiama la sicurezza civile, che ha a che fare con l'incolumità fisica della persona e la protezione dei suoi beni. Sul legame tra queste due dimensioni della sicurezza, si veda Battistelli e Paci, 2008.

zitutto, nel mostrare empatia nei confronti della vittima e dei suoi familiari, simbolo della gente comune, di un'intera comunità. Nei confronti del reo, al contrario – secondo la logica del gioco a somma zero – il linguaggio politico esprime sdegno, rabbia, risentimento, severità, tolleranza zero<sup>2</sup>.

Queste risposte *reattive* della politica negano la crisi, fiscale e di legittimità, dello Stato penale, e riaffermano il mito dello Stato sovrano, promettendo più carcere e più polizia; una *sovereign State strategy* che Garland definisce populista.

Se non è possibile individuare una definizione consensuale di populismo, tuttavia si possono isolare alcuni tratti che ne caratterizzano l'ideologia di fondo e lo stile. A tal fine, si fa qui riferimento alla rassegna critica di Zanatta (2001) sui lavori di Taggart (2000), Mény e Surel (2001) e Hermet (2001). L'ideologia del populismo è rintracciabile nel richiamo al senso comune, nell'appello diretto al popolo, depositario esclusivo della virtù contro la gestione oligarchica del potere, ed essenzializzato in una comunità organica, se pure immaginaria; lo stile, espressivo e di solito incarnato in una leadership carismatica, «viola le convenzioni, semplifica i problemi, esibisce certezze sulle soluzioni» (Zanatta, 2001, p. 270).

Le politiche *reattive*, descritte da Garland, si caratterizzano innanzitutto come risposta diretta alle richieste del popolo, della gente comune (stressando se necessario le regole formali della democrazia rappresentativa, del costituzionalismo e della divisione dei poteri, o la razionalità rispetto allo scopo di burocrati ed esperti). Più specificamente, la strategia politica reattiva in tema di sicurezza è definibile in termini populistici ogni qualvolta si rivolge, più che ai cittadini di una democrazia, ai membri di una comunità di vittime potenziali (Ceretti, 2004). Per quanto concerne poi lo stile populista, il tono emotivo del

<sup>2</sup> Nella tardo-modernità, la costruzione sociale del criminale è ambivalente: non più il «deviante» di cui vanno studiate e comprese motivazioni psicologiche e sociali, allo scopo di intervenire con programmi pubblici di recupero e reinserimento, bensì un attore «razionale» e allo stesso tempo un «mostro». «Razionale», in accordo con le criminologie della vita quotidiana (Garland, 2004), che interpretano il criminale come un attore che agisce per massimizzare il proprio piacere in un contesto caratterizzato da controllo blando e/o pene non sufficientemente disincentivanti; «mostro», in accordo con le «criminologie della rivincita» degli anni '70 (Melossi, 2002), che interpretano il criminale come persona malvagia e inferiore, che attenta l'ordine morale della società, da difendere ad ogni costo contro ogni «correzionalismo» e «sociologismo».

linguaggio politico tardo-moderno sulla sicurezza, caldo e sdegnato, severo nei confronti dei criminali (apostrofiati di volta in volta come «bestie, animali, mostri») ben al di là dei confini del «politicamente corretto», è entrato a far parte del processo di policy.

Se la disoccupazione strutturale e la crisi del welfare, così come l'immigrazione accelerata e un'urbanizzazione «senz'anima» (Castel, 2004) hanno colpito in profondità le sicurezze di ampi strati della popolazione nelle società tardo-moderne, è plausibile che questi stessi siano diventati più sensibili, in una fase anomica, a proposte populiste (Zanatta, 2001).

### 3. La sicurezza urbana in Italia

Anche in Italia, dalla metà degli anni '90, vi è stata una discontinuità nei discorsi e nelle pratiche della sicurezza, che ha seguito, con almeno un decennio di ritardo, argomenti e strategie nel solco di quanto avvenuto prima negli Stati Uniti, quindi in Gran Bretagna e in altri Stati europei. Innanzitutto, si è registrato il passaggio da una narrazione sulla sicurezza incentrata principalmente sulla lotta al terrorismo politico e alla mafia, a un'altra incentrata tanto sulla micro-criminalità (rinominata – significativamente – «criminalità diffusa»), quanto sul degrado urbano e sull'emergente tema della percezione di sicurezza e dell'allarme sociale. Il ritardo con cui la *issue* dell'emergenza criminalità diffusa ha conquistato spazio politico nel nostro paese rispetto alle altre società occidentali, è stato spiegato proprio a partire dalle specificità del contesto italiano: la presenza storica del crimine organizzato di stampo mafioso – che dopo la fase stragista conclusasi nei primi anni '90 ha percorso strategie criminali meno visibili – e la stagione degli «anni di piombo» del terrorismo politico conclusasi alla fine degli anni '80 (Battistelli, 2008; Melossi e Selmini, 2009)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Il cambiamento del discorso politico sulla sicurezza segue anche altri importanti fenomeni quali la crisi fiscale dello Stato e la crisi di legittimità della politica del post-«tangentopoli», il cambiamento demografico dovuto anche al processo di immigrazione, l'avvento al governo del paese di forze politiche nuove, post-costituzionali e dai forti tratti populistici, quali Forza Italia e la Lega Nord. Per quanto concerne la criminalità, l'Italia ha seguito traiettorie simili ad altre società tardo-moderne. In particolare, due sono i periodi in cui si è avuto un aumento consistente dei crimini, specie contro la proprietà, nel nostro paese: negli anni

Tra i primi protagonisti di una nuova narrazione del tema sicurezza sono gli enti locali del Centro e soprattutto del Nord Italia, che per primi sentono l'esigenza di rispondere alla «nuova» domanda di sicurezza dei cittadini da loro amministrati, reclamando un ruolo nel campo delle politiche di sicurezza urbana (Selmini, 2004)<sup>4</sup>. Il concetto di sicurezza urbana, infatti, non corrisponde a quello di ordine pubblico di competenza statale, almeno per due aspetti: 1) contestualizza il tema della sicurezza a livello locale, enfatizzando l'idea della governance multilivello e delle politiche integrate, del coinvolgimento dei diversi «produttori di sicurezza» (forze dell'ordine nazionali, polizie locali, servizi pubblici territoriali, terzo settore, aziende private); 2) tematizza anche fenomeni non criminali o al confine di comportamenti illegali che possono comunque influenzare la percezione della sicurezza nelle città (secondo l'ipotesi delle «inciviltà»), quali i graffiti, gli atti di vandalismo, gli schiamazzi notturni, l'incuria degli spazi verdi, il manto stradale danneggiato – fino a comportamenti quali il consumo di droghe o bevande alcoliche in luogo pubblico, la prostituzione in strada, l'accattonaggio<sup>5</sup>. In tal senso, l'approccio alla sicurezza urbana riprende le intuizioni della cosiddetta teoria del vetro rotto (Wilson e Kelling, 1982)<sup>6</sup>.

<sup>70</sup> e all'inizio degli anni '90. Solo nel secondo caso a un aumento dei reati è seguito un aumento dell'allarme sociale (Melossi e Selmini, 2009; si veda anche Arcidiacono e Selmini, 2010).

<sup>4</sup> La traduzione del concetto di sicurezza urbana, in particolare, avviene in Emilia Romagna nel corso degli anni '90 (Braccesi, 2004). Prima con la fondazione della rivista «Sicurezza e Territorio» a Bologna nel 1992, finanziata dalla locale federazione del Pds, quindi con l'avvio del progetto *Città sicure* in seno all'amministrazione regionale dell'Emilia Romagna, che produrrà studi e approfondimenti, pubblicati nella rivista «Quaderni di Città sicure», punto di riferimento nel dibattito nazionale sul tema. I principali contenuti sono dedicati alla nuova prevenzione, al coinvolgimento delle comunità, alla polizia di prossimità, prendendo ispirazione dai principi del realismo criminologico di sinistra e dell'esperienza francese della *politique de la ville*.

<sup>5</sup> Allo stesso tempo, il concetto esclude dalla propria definizione i crimini a bassa visibilità, quali alcune attività tipiche del crimine organizzato, le violenze domestiche, o i cosiddetti crimini dei colletti bianchi, poiché mira a racchiudere in un'unica definizione fenomeni che – seppure diversi tra loro – godono tutti di alta visibilità sociale e per questo possono aumentare il senso di insicurezza dei cittadini.

<sup>6</sup> Secondo i due criminologi neoconservatori, se viene infranto il vetro della finestra di uno stabile ed esso non viene riparato tempestivamente, presto tutte le

È soprattutto nelle esperienze di amministrazioni locali settentrionali guidate da giunte di centrosinistra che si sperimentano, a macchia di leopardo, progetti di nuova prevenzione alternativi e sussidiari alle tradizionali politiche nazionali penali (Martin e Selmini, 2000)<sup>7</sup>.

Dopo questa fase di traduzione sperimentale dei principi della sicurezza urbana da parte di alcuni governi locali italiani, e un disinteresse sostanziale da parte del governo centrale al tema, alla fine degli anni '90 la *issue* sicurezza entra nelle agende politiche locali, dove i sindaci – dal 1993 eletti direttamente dai cittadini – reclamano spazio e visibilità nella policy arena della sicurezza (Alulli, 2010), e nazionali, dove il nuovo fenomeno dell'immigrazione è letto essenzialmente in termini emergenziali di sicurezza e difesa della comunità (Dal Lago, 1999; Franceschetti, 2011).

Il tema sicurezza occupa uno spazio importante nei programmi elettorali dei partiti nelle elezioni politiche del 2001. Ad esempio, nel «contratto con gli italiani», illustrato nel corso della trasmissione televisiva *Porta a Porta*, Silvio Berlusconi, leader della Casa delle Libertà, mette al secondo punto del suo impegno con gli elettori un «piano per la difesa dei cittadini e la prevenzione dei crimini», attraverso l'introduzione dell'istituto del «poliziotto o carabiniere o vigile di quartiere» nelle città, e la promessa di una forte riduzione del numero dei reati.

Per quanto concerne gli enti locali, dopo il primo protocollo sulla si-

altre finestre saranno rotte. Ciò equivale a dire, più in generale, che se non si interverrà a ripristinare il decoro urbano violato da atti vandalici, i cittadini, interpretando questi come i segnali dell'abbandono da parte delle istituzioni e sentendosi per questo più insicuri, saranno scoraggiati a frequentare determinati spazi e a prendersi cura del loro quartiere; al contrario di quanto avverrà per i malviventi, che interpreteranno i segnali di inciviltà come un incoraggiamento ad agire indisturbati. Questi principi hanno ispirato la «tolleranza zero» di Rudolph Giuliani, sindaco di New York dal 1994 al 2001: un'impostazione punitiva nei confronti di comportamenti «incivili» senza rilevanza penale (ad esempio l'accattonaggio molesto dei lavavetri), ritenuti in grado di deprimere la sicurezza urbana e favorire l'aumento di reati più gravi (per una lettura critica, si veda Wacquant, 2000).

<sup>7</sup> Tra il 1994 e il 1999, si realizzano soprattutto interventi di prevenzione «situazionale», attraverso ordinanze dissuasive o repressive di specifici comportamenti, maggiore sorveglianza delle forze di polizia locali e videosorveglianza, interventi di arredo urbano dissuasivo; presenti – se pure in misura minore – anche esperienze di prevenzione «sociale», portate avanti generalmente dagli assessorati comunali alle politiche sociali (Selmini e Martin, 2000).

RPS

Giuseppe Ricotta

curezza firmato a Modena nel 1998, saranno siglati fino al 2006 oltre 250 protocolli d'intesa tra città capoluogo e prefetture, per rispondere all'esigenza crescente da parte dei governi locali di governance della sicurezza e garantirne la cooperazione con le amministrazioni dello Stato (Antonelli, 2010).

Oltre a procedere sulla strada degli accordi interistituzionali, alcuni sindaci iniziano a ritagliarsi spazi di visibilità su quotidiani locali e nazionali attraverso interventi controversi in tema di sicurezza urbana. È la stagione dei «sindaci sceriffo», amministratori locali che salgono alla ribalta con le loro iniziative per il decoro urbano attraverso, ad esempio, il contrasto all'accattonaggio molesto o alla prostituzione in strada.

Giancarlo Gentilini, sindaco di Treviso dal 1994 al 2003, ha incarnato lo spirito della tolleranza zero tipico di certi sindaci leghisti, essenzialmente interpretato come un atteggiamento di avversione verso la presenza, gli usi e i comportamenti degli immigrati «extracomunitari», i campi rom, lo spaccio e la prostituzione. Famosa la sua decisione, nel 1997, di fare rimuovere le panchine di fronte alla stazione di Treviso perché frequentate da «negri»<sup>8</sup>.

Certamente distanti dall'impostazione xenofoba appena esposta, anche esponenti del centrosinistra, tuttavia, si sono resi protagonisti di discorsi e soluzioni che hanno ricordato le strategie della tolleranza zero di New York. Nel biennio 2006-2007, durante il II Governo Prodi, di particolare impatto mediatico sono stati: la costruzione di un muro a Padova nel 2006, voluto dal sindaco di centrosinistra per ragioni di pubblica sicurezza, al fine di separare dalle proprietà dei residenti di una via adiacente, alcuni stabili occupati da immigrati e carat-

<sup>8</sup> Tra le altre, da segnalare le numerose manifestazioni locali della Lega Nord intitolate «Sì alla polenta, no al couscous», per la difesa della tradizione padana.

<sup>9</sup> Dichiarò, infatti, il sindaco di Treviso: «Era domenica e ho visto nella zona della stazione decine di negri seduti sulle spallette del ponte, altri extracomunitari seduti sulle panchine e sacchetti e zaini attaccati penzoloni ai rami degli alberi. Il giorno dopo sono andato dal prefetto perché non tollero che Treviso diventi una terra di occupazione» («La Repubblica», 1997). Nel 2008, Gentilini spiegherà, in un comizio alla festa della Lega Nord, la sua idea di tolleranza zero: «Voglio la rivoluzione contro i campi nomadi e degli zingari. Io ne ho distrutti due a Treviso. E adesso non ce ne è più neanche uno. Voglio eliminare i bambini che vanno a rubare agli anziani. Se Maroni ha detto tolleranza zero, io voglio la tolleranza doppio zero» – a ancora – «Voglio la rivoluzione contro i phone-center i cui avventori si mettono a mangiare in piena notte e poi pisciano sui muri: che vadano a pisciare nelle loro moschee» («La Tribuna di Treviso», 2008).

terizzati da commercio di droga e prostituzione; l'ordinanza «anti-lavavetri» del Comune di Firenze, sempre amministrata dal centrosinistra, nel 2007; l'enfasi data al tema sicurezza dal sindaco di Bologna Sergio Cofferati, che promette tra le altre cose severità nei confronti dei «*writers*». Alla polemica che si crea all'interno dell'allora maggioranza di governo di centrosinistra (Battistelli, 2008), alcuni sindaci rispondono che la sicurezza «non è di destra né di sinistra» – prendendo le distanze dalla tradizionale impostazione elusiva nei confronti del tema della criminalità diffusa e del disordine urbano<sup>10</sup>.

Esponenti di spicco del Governo Prodi fanno proprie argomentazioni che sono in linea con le criminologie della vita quotidiana e della responsabilizzazione del reo (Melossi, 2002). L'allora Ministro dell'Interno, Giuliano Amato, ha ad esempio affermato: «Perché mai se il destinatario di un atteggiamento severo è qualcuno che è piccolo, che non appartiene ai ceti più alti, o è colpa del racket o è colpa della società, ma non è mai colpa sua?» («La Repubblica», 2007a)<sup>11</sup>.

Inoltre, il governo di centrosinistra promuove, all'interno della Legge finanziaria 296/2006, i cosiddetti patti per la sicurezza di seconda generazione. Questi prevedono la possibilità di stipulare convenzioni tra il Ministero dell'Interno e gli enti locali allo scopo di predisporre «programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini». Il 20 marzo del 2007, il Ministero dell'Interno stipula un accordo quadro con l'Anci (Associazione nazionale Comuni italiani) in rappresentanza delle città sedi di aree metropolitane, punto di riferimento per i successivi patti tra enti territoriali e prefetture in tema di sicurezza urbana.

<sup>10</sup> Secondo Fabrizio Battistelli (2008) i politici italiani, negli ultimi dieci anni, di fronte al tema sicurezza hanno oscillato tra due estremi: allarmismo o sottovalutazione del problema. Quest'ultimo atteggiamento, che elude minimizzando la questione sicurezza, caratterizza maggiormente gli esponenti della sinistra, più inclini a sottolineare le cause sociali della devianza.

<sup>11</sup> Sempre nella stessa intervista, Amato ha affermato: «Se mia moglie al semaforo viene messa nelle condizioni che o si fa lavare il vetro o viene aggredita che faccio, non la devo proteggere? La devo far diventare fascista?» («La Repubblica», 2007a).

#### 4. *Emergenza sicurezza e tolleranza zero*

Il 2007 rappresenta l'anno decisivo per l'affermazione di un discorso di tolleranza zero in Italia, o – come è stato osservato – di una strategia dello Stato sovrano nei confronti della criminalità diffusa e delle inciviltà (Melossi e Selmini, 2009). Un «catastrofico anno 2007» per il centrosinistra italiano (Battistelli e Lucianetti, 2010), incapace di fronteggiare il tema sicurezza una volta divenuto «emergenza».

Alcuni omicidi occorsi a Roma occupano le prime pagine dei giornali, le aperture dei telegiornali e i rotocalchi televisivi: l'uccisione di una ragazza alla stazione Termini dopo una colluttazione per futili motivi, l'assassinio di un ciclista vicino all'ippodromo di Tor di Valle a scopo di rapina, l'aggressione omicida e la violenza sessuale ai danni di una donna nei pressi della stazione ferroviaria di Tor di Quinto. Il tratto comune dei tre omicidi è – oltre alla sproporzione tra il movente del crimine e il danno procurato alle vittime – la nazionalità delle persone accusate dei reati, tutti stranieri, tutti romeni, e nell'ultimo caso in ordine cronologico, un romeno rom del vicino campo nomadi di Tor di Quinto.

L'ondata emotiva dai tratti xenofobi seguita a questi eventi ha avuto un ruolo decisivo nel dettare la discussione interna e i provvedimenti dell'allora governo di centrosinistra, condizionando la campagna elettorale seguente e i primi provvedimenti del nuovo governo di centrodestra (Boccia, 2008).

Il cambio dei discorsi e delle pratiche è espresso in modo chiaro a Roma, come emerso da specifiche ricerche (Battistelli e Lucianetti, 2010; Galantino, 2010). Se i sindaci di centrosinistra, prima Francesco Rutelli quindi Walter Veltroni, avevano promosso, nel campo della sicurezza urbana, interventi di natura sperimentale di mediazione e di prevenzione sociale e comunitaria in zone periferiche della città (Faruggia e Ricotta, 2010), secondo una strategia *adattiva* e una retorica di tipo inclusivo, l'emergenza sicurezza – che assume una rilevanza nazionale – favorisce un approccio populista al tema<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Si veda la dichiarazione rilasciata a caldo dopo i fatti di Tor di Quinto dallo stesso sindaco Veltroni: «I massicci flussi migratori determinati dall'ingresso della Romania nella Ue hanno ormai assunto una matrice diversa: accanto a tante persone per bene ci sono troppi criminali. Roma – lo sostengono tutte le statistiche europee, non io – prima di gennaio 2007 era la metropoli più sicura del mondo. Ora invece...» («La Repubblica», 2007b, cit. in Galantino, 2010, p. 212).

Galantino (2010), analizzando gli articoli dedicati al tema della sicurezza a Roma nel biennio 2007-2009 dai quotidiani «La Repubblica» e «Il Messaggero», ha rilevato, tra le altre cose, che il trend delle notizie dedicate a criminalità e sicurezza non ha seguito gli andamenti del crimine nella Capitale, quanto specifici fatti di cronaca, quali appunto l'omicidio di Tor di Quinto e – nel 2008 – la campagna elettorale per il rinnovo del governo locale; inoltre, al tema della sicurezza è stato associato soprattutto il nome dello sfidante del sindaco Veltroni, l'attuale sindaco Gianni Alemanno – a conferma della *issue ownership* (Gusfield, 1981) del tema, ovvero della capacità di influenzarne la definizione pubblica, conquistata dal centrodestra a livello locale e nazionale (Cavazza e Corbetta, 2008); infine, è emersa l'elevata frequenza di riferimenti a «rom» e «nomadi» in relazione ai temi della sicurezza. Il dibattito che segue il delitto di Tor di Quinto, detta i tempi al Governo Prodi. Pressato anche dalle richieste di diversi sindaci di spicco, il governo licenzia la stessa notte dell'omicidio un provvedimento che prevede l'espulsione prefettizia immediata di cittadini comunitari e loro familiari per motivi di pubblica sicurezza che li rendano incompatibili con l'ordinaria convivenza. Come ha osservato Pastore (2007), si tratta di un provvedimento che comunica ai cittadini: 1) che vi sia qualcosa da temere da una categoria sociale, l'immigrato comunitario, piuttosto che dall'autore di un reato specifico (al quale si applicano le norme penali ordinarie); 2) che l'espulsione di un certo numero dei soggetti appartenenti alla categoria immigrati comunitari (romeni) possa aumentare la sicurezza del paese<sup>13</sup>.

Il centrodestra vince, anche sull'onda dell'emergenza sicurezza, le elezioni politiche del 2008, così come le elezioni amministrative a Roma dello stesso anno. Poco prima della vittoria elettorale, Silvio Berlusconi ha così sintetizzato il programma politico sulla sicurezza del nuovo Popolo della Libertà: «Tolleranza zero con rom, clandestini, delinquenti, un no alla politica delle porte aperte e pene più gravi a recidivi. Introdurremo subito poliziotti e carabinieri di quartiere nelle città dai 15mila abitanti in su» («Il Giornale», 2008).

<sup>13</sup> Una reazione interpretabile come *acting-out*. Seguendo Garland (2004, p. 235): «queste leggi possono essere introdotte sulla base di un grande sdegno pubblico, suscitato dalla commissione di crimini violenti tanto inauditi da richiamare immagini archetipiche, nelle quali si trovano, su fronti opposti, un delinquente pericoloso, scarsamente controllato, e una vittima innocente e indifesa, appartenente alla media borghesia».

La strategia del neoletto IV Governo Berlusconi trova, dunque, un riferimento retorico ideale nella tolleranza zero. La Lega Nord, in particolare, può ricondurre entro un unico discorso coerente di difesa della comunità, politiche punitive e sicurezza urbana. Il nuovo Ministro dell'Interno, Roberto Maroni, vola negli Stati Uniti per discutere di sicurezza con l'ex sindaco Giuliani: «Sono venuto per studiare il modello della sicurezza urbana di New York, basato sul concetto della tolleranza zero, un modello che vogliamo applicare in tutte le città italiane» («La Repubblica», 2008).

Dal canto suo, il centrosinistra è apparso inadeguato nel proporre una visione specifica del tema: privi di una strategia politica sulla sicurezza adatta all'emergenza del momento, e con la necessità dettata dalla scadenza elettorale di far presa su un'opinione pubblica sollecitata dai mezzi di comunicazione, gli esponenti di spicco dello schieramento progressista si sono ritrovati a inseguire – sia a Roma che a livello nazionale – la controparte politica su discorsi di «repressione» e «tolleranza zero»<sup>14</sup>.

Il IV Governo Berlusconi traduce in norma il concetto extragiuridico di sicurezza urbana, rafforzando i poteri di ordinanza dei sindaci, ma nella veste di ufficiali di governo: organo locale del sistema statale dell'ordine e della sicurezza pubblica, il sindaco può adottare provvedimenti, non solo di fronte a situazioni di urgenza, al fine di «prevenire e eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana» (riforma dell'art. 54 del t.u.e.l., testo unico degli enti locali). Servirà un successivo decreto del Ministero dell'Interno (5 agosto 2008) a spiegare che cos'è la sicurezza urbana: 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 e la coesione sociale. Ciò attraverso il contrasto e la prevenzione del degrado urbano e dell'isolamento (che possono favorire lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili o l'abuso di alcol), gli atti di vandalismo, l'occupazione impropria di immobili o del suolo pubblico, il commercio abusivo, e infine le attività di accattonaggio e di prostituzione *mede-*

<sup>14</sup> La sicurezza è indicata come il primo dei dieci pilastri del programma di governo del Pd durante la campagna elettorale del 2008: «La sicurezza, prima di tutto. Severi contro il crimine e i criminali. Più severi contro chi fa violenza ai bambini».

*simi*, poiché possono offendere la decenza pubblica e impedire la libera fruizione di spazi urbani agli altri cittadini.

A un anno dall'entrata in vigore del provvedimento, delle 788 ordinanze censite dall'Anci, il 69% sono state emesse da Comuni del Nord Italia, e hanno come ambiti di intervento disciplinati, in ordine di numerosità, il consumo di bevande alcoliche, la prostituzione, il vandalismo, la vendita di alimenti/bevande, l'abbandono di rifiuti, l'accattonaggio molesto, gli schiamazzi, il decoro e disturbo della città, il divieto di sosta/campeggio (Cittalia/Anci, 2009). Fenomeni di marginalità sociale, quali l'accattonaggio e la prostituzione in strada, subiscono un processo di criminalizzazione poiché offensivi della pubblica decenza e d'intralcio per la libera fruizione degli spazi urbani da parte degli altri cittadini<sup>15</sup>.

Altri provvedimenti, contenuti nei cosiddetti pacchetti sicurezza, hanno riguardato l'introduzione del reato di immigrazione illegale, un piano speciale di controlli e sgomberi per affrontare lo «stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi», l'istituzione dei volontari della sicurezza (le cosiddette «ronde»), il ricorso alle Forze armate a presidio di città italiane di medie e grandi dimensioni con compiti di ordine pubblico<sup>16</sup>.

Buona parte di queste misure, licenziate sull'onda lunga dell'emergenza sicurezza tra il 2008 e il 2009, si sono dimostrate in difetto dal punto di vista della legittimità<sup>17</sup>. Il 7 aprile 2011 la Corte costituzionale, con la sentenza n. 115, ha ridimensionato i poteri straordinari di ordinanza dei sindaci, per ricollocarli nell'alveo dei provvedimenti di

<sup>15</sup> In questo, peraltro, richiamando alcuni principi che sono propri della teoria del vetro rotto. Wilson e Kelling (1982), infatti, ritengono che la paura dei cittadini derivi anche dall'essere seccati da *disorderly people*: non necessariamente persone violente o criminali, ma persone poco raccomandabili, aggressive o imprevedibili individuate in mendicanti, ubriachi, teenager turbolenti/agitati, prostitute, perdigiorno, malati mentali.

<sup>16</sup> Quest'ultima iniziativa, simbolicamente, incarna il mutamento dei discorsi sulla sicurezza in Italia: se nel 1992, nell'operazione *Vespri Siciliani*, i militari erano stati mandati in Sicilia per riaffermare la presenza dello Stato contro Cosa Nostra, nell'estate del 2008 sono impiegati in operazioni di pattugliamento o presidio di punti fissi, per assicurare la cittadinanza nei confronti della criminalità diffusa.

<sup>17</sup> Un discorso a parte, e ricerche ad hoc, meriterebbe il tema dell'efficacia di queste politiche nei confronti di problemi sociali complessi e diversi quali, ad esempio, la prostituzione, l'accattonaggio, l'alcolismo.

urgenza e provvisori; il 16 novembre 2011, a distanza di tre anni dall'emanazione del cosiddetto Piano emergenza nomadi, il Consiglio di Stato, accogliendo il controricorso di un'associazione per la difesa dei diritti dei rom e di due abitanti del campo «Casilino 900» di Roma, ha ribadito che non sussistevano nel 2008 le condizioni per decretare lo stato di emergenza. L'anno precedente, la Corte costituzionale aveva sancito l'illegittimità dell'uso delle «ronde» nelle situazioni di «disagio sociale». Per tacere delle numerose ordinanze sindacali impugnate nei tribunali e decadute perché illegittime (tra cui l'ordinanza antilavavetri di Firenze del 2007). L'accusa fatta in questi casi ai giudici di essere di parte, politicizzati o insensibili ai bisogni di sicurezza della gente<sup>18</sup>, è una conferma del carattere populista di questi interventi: provvedimenti dalla valenza simbolica ed emotiva, per i quali l'effetto annuncio è un aspetto decisivo nella relazione tra politica e opinione pubblica mediatica, e dove l'obiettivo della rassicurazione viene prima di quello dell'aumento dei livelli di sicurezza oggettiva<sup>19</sup>.

### 5. Conclusioni

Temi «caldi» come quello della sicurezza, che chiama in causa sentimenti quali paure, rancore, sfiducia e diritti fondamentali dei cittadini, tra cui il diritto alla sicurezza e il diritto alla giustizia, sono particolarmente redditizi in fase di campagna elettorale. E, come ha sottolineato Garland (2004), le argomentazioni punitive sulla sicurezza si nutrono di immagini, archetipi, angosce diffusi dai media – chiuse a ogni possibilità di comprensione del fenomeno.

<sup>18</sup> Rispetto alla sentenza della Corte sulle ordinanze, dichiarerò Maroni: «Ritengo che la bocciatura del potere di ordinanza dei Sindaci da parte della Corte costituzionale sia stato un errore. Si tratta di un fatto formale: ci vuole una legge e non un decreto amministrativo? E noi correggeremo per ripristinare questa norma importantissima». Più critico Giorgio Ciardi, il delegato alla sicurezza del Sindaco di Roma Alemanno: «La sentenza della Consulta è uno schiaffo. La Corte ha deciso così, che i cittadini devono convivere con la prostituzione, i lavavetri e gli ubriachi in strada». Il Capogruppo dei Senatori del Pdl, Maurizio Gasparri, si dichiarerà «esterrefatto» («Corriere della Sera», 2011).

<sup>19</sup> Anche a Roma, il nuovo sindaco di centro destra, Alemanno, attua una serie di provvedimenti simbolici in linea con la retorica della tolleranza zero, quali il censimento della popolazione nomade, l'ordinanza antiprostituzione, la richiesta di pattuglie militari a presidio di obiettivi sensibili (Battistelli e Lucianetti, 2010).

Nel caso italiano, come altrove, il rapporto diretto tra politica e opinione pubblica mediatica è stato favorito dalla frantumazione del ruolo di mediazione dei partiti politici. In tal senso, le risposte date dalla politica italiana, tra il 2007 e il 2009, all'«emergenza sicurezza», richiamano da vicino la strategia *reattiva*, simbolica e populista, descritta da Garland.

In assenza di un ripensamento da parte della politica, del mondo dell'informazione e degli esperti del modo in cui la sicurezza è stata trattata e sfruttata elettoralmente negli ultimi anni in Italia, è facile prevedere che futuri efferati delitti che hanno come vittime «gente comune», una volta conquistata la ribalta mediatica, ci faranno di nuovo assistere al proliferare di discorsi punitivi e interventi *reattivi*, più simbolici che efficaci.

Le forze politiche democratiche, oggi, sembrano non potersi sottrarre dall'affrontare la domanda di sicurezza dei cittadini, specie nella sua declinazione urbana – e sono chiamati a proporre strategie credibili tanto nel campo della lotta alla criminalità diffusa, quanto in quello del decoro urbano e della qualità della vita. Per non imboccare la scorciatoia populista, la prima cosa da evitare è la reattività della proposta politica all'emergenza, poiché è proprio il carattere reattivo a definire il populismo (Zanatta, 2001). Allo stesso tempo, è necessaria la messa in discussione degli elementi antidemocratici del discorso pubblico sulla sicurezza, a partire dai suoi accenti xenofobi quando i presunti colpevoli sono cittadini stranieri o rom. Per fare questo, va tenuto sotto controllo anche lo *stile* populista. Sono pronti i politici italiani, locali e nazionali, a una prova di autocontrollo?

### Riferimenti bibliografici

- Alulli M., 2010, *Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Cittalia/Anci, Roma.
- Antonelli V., 2010, *L'esperienza dei «patti per la sicurezza» nel triennio 2007-2009*, in Pajno A. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini, pp. 133-167.
- Arcidiacono E. e Selmini R., 2010, *Are Crime Rates Falling in Italy?*, «Newsletter of the European Society of Criminology», vol. 9 (1), pp. 5, 17-18.
- Battistelli F. (a cura di), 2008, *La fabbrica della sicurezza*, Franco Angeli, Milano.
- Battistelli F., 2011, *Sicurezza urbana: il paradosso dell'insicurezza e il dilemma della prevenzione*, «Rassegna italiana di Sociologia», vol. 52 (2), pp. 201-228.
- Battistelli F. e Lucianetti L.F., 2010, *La sicurezza tra politics e policy*, in Pajno A. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini, pp. 75-110.

RPS

Giuseppe Ricotta

- Battistelli F. e Paci M., 2008, *Sicurezza e insicurezza nella società contemporanea*, «Sociologia e Ricerca Sociale», n. 8, pp. 5-21.
- Bauman Z., 2000, *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano.
- Boccia M.L., 2008, *Gli imprenditori politici della paura. Il paradigma della destra per controllare le differenze*, «Quale Stato?», n. 3-4, pp. 184-201.
- Braccesi C., 2004, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, pp. 261-272.
- Castel R., 2004, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- Cavazza N. e Corbetta P., 2008, *Quando la difesa del territorio diventa voto*, «Il Mulino», n. 3, pp. 441-448.
- Ceretti A., 2004, *Presentazione*, in Garland D., *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nella società contemporanea*, Il Saggiatore, Milano, pp. 11-44.
- Cittalia/Anci, 2009, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana. Seconda edizione*, Roma.
- Crawford A. (a cura di), 2009, *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, William Publishing, Portland.
- «Corriere della Sera», 2011, *L'epilogo dei sindaci-sceriffi. La Consulta boccia le ordinanze*, 8 aprile.
- Dal Lago A., 1999, *La tautologia della paura*, «Rassegna italiana di Sociologia», vol. 40 (1), pp. 5-41.
- Farruggia F. e Ricotta G., 2010, *Sicurezza urbana e periferie. Due studi di caso a Roma*, Aracne/Quaderni di Ricerca del DIEs, Sapienza Università di Roma, Roma.
- Franceschetti L., 2011, *Immigrazione e sicurezza: tra rappresentazione sociale e politiche pubbliche*, presentato al Convegno «Immigrazione: inclusione, cittadinanza e legalità», Sapienza Università di Roma, Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione, 14 aprile.
- Galantino M.G., 2010, *La società della sicurezza. La costruzione sociale della sicurezza in situazioni di emergenza*, Franco Angeli, Milano.
- Garland D., 2000, *The Culture of High Crime Societies. Some preconditions of Recent «Law and Order» Policies*, «British Journal of Criminology», vol. 40, pp. 347-375.
- Garland D., 2004, *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nella società contemporanea*, Il Saggiatore, Milano.
- Giddens A., 1994, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, Bologna.
- Gusfield J.R., 1981, *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, University Chicago Press, Chicago.
- Hermet G., 2001, *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique. XIXe-XXe siècle*, Fayard, Parigi.
- «Il Giornale», 2008, *Berlusconi: il programma dei primi 100 giorni*, 11 febbraio.
- «La Repubblica», 1997, *Fa togliere le panchine: le usano gli immigrati*, 15 ottobre.

- «La Repubblica», 2007a, *Amato: «Garantire la sicurezza, rischiamo una svolta fascista»*, 5 settembre.
- «La Repubblica», 2007b, *Basta orrori, è emergenza nazionale*, 1° novembre.
- «La Repubblica», 2008, *Maroni: così importerò in Italia la tolleranza zero di New York*, 13 dicembre.
- «La Tribuna di Treviso», 2008, *Gentilini shock a Venezia: «Vadano a pisciare nelle moschee»*, 21 novembre.
- Lipsky M., 1980, *Street-Level Bureaucracy*, Russel Sage Foundation, New York.
- Lucianetti L.F., 2011, *Crime Prevention and Community Safety Policies from a Dynamic and Comparative Perspective: The Cases of Rome and London*, «Crime Prevention and Community Safety», vol. 13 (4), pp. 260-272.
- Martin L. e Selmini R., 2000, *I progetti per la sicurezza nelle città italiane*, «Quaderni di Città Sicure», n. 20b, pp. 27-36.
- Melossi D., 2002, *Stato, controllo sociale, devianza*, Mondadori, Milano.
- Melossi D. e Selmini R., 2009, «Modernisation» of Institutions of Social and Penal Control in Italy/Europe: The «New» Crime Prevention, in Crawford (a cura di), 2009, *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, William Publishing, Portland, pp. 153-176.
- Mény Y. e Surel Y., 2001, *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Ortega F., 2009, *Il populismo dell'opinione pubblica mediatica*, «Comunicazione pubblica», n. 3, pp. 363-381.
- Pastore F., 2007, *Se un delitto fa tremare l'Italia. Come si affronta una security crisis?*, «Italianeuropei», n. 5, pp. 19-32.
- Selmini R. (a cura di), 2004, *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna.
- Selmini R. e Martin L., 2000, *Le politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane. 1994-1999*, «Quaderni di Città Sicure», n. 20b.
- Taggart P., 2000, *Populism*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia.
- Wacquant L., 2000, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, Feltrinelli, Milano.
- Wilson J.Q. e Kelling G.L., 1982, *Broken Windows. The Police and Neighborhood Society*, «The Atlantic Monthly», vol. 279 (3), pp. 29-38.
- Zanatta L., 2001, *Il populismo. Sul nucleo forte di un'ideologia debole*, «Polis», vol. 16 (2), pp. 263-292.

RPS

Giuseppe Ricotta

