

I sindaci e l'«emergenza» immigrazione: dal mantra securitario al protagonismo politico

Enrico Gargiulo

RPS

I decreti d'urgenza emanati dai governi nell'ultimo decennio hanno potenziato gli strumenti emergenziali che le amministrazioni locali possono impiegare per controllare i propri territori, incidendo anche su questioni legate all'immigrazione. La sicurezza urbana è la locuzione che va a giustificare, politicamente e giuridicamente, interventi restrittivi di diverse libertà personali. L'iscrizione anagrafica e gli strumenti volti a negare ad alcune categorie di individui l'accesso a determinate aree comunali sono due ambiti su cui

le norme emanate negli ultimi anni hanno prodotto conseguenze evidenti. Anagrafe e controllo della mobilità infra-comunale costituiscono forme, diverse ma complementari, di costruzione di confini interni ai comuni, attorno alle quali si sta giocando una partita politica di fondamentale importanza. Il contributo qui proposto ha l'obiettivo di analizzarla, ricostruendo la storia dell'incremento dei poteri sindacali per poi focalizzarsi sulle ultime vicende: gli effetti del decreto Salvini sull'iscrizione anagrafica delle persone richiedenti asilo.

1. Introduzione

Diversi interventi normativi degli ultimi governi, effettuati perlopiù attraverso la decretazione d'urgenza, hanno potenziato gli strumenti emergenziali impiegabili dalle amministrazioni locali e hanno rafforzato le loro competenze in materia di controllo del territorio, andando a incidere anche, più o meno direttamente, su questioni legate all'immigrazione.

La sicurezza è la parola chiave di questo percorso, e si accompagna ad altri termini, come decoro, e ad altre locuzioni, come ordine pubblico, nel rendere i primi cittadini decisori sempre più strategici. Declinata come «urbana», questa categoria è diventata la giustificazione, politica e legale, per la realizzazione di interventi restrittivi di diverse libertà personali, che hanno messo a rischio diritti riconosciuti e garantiti da norme di livello statale.

L'iscrizione anagrafica è uno degli ambiti su cui le innovazioni qui discusse sono andate a incidere in maniera specifica. La residenza è un istituto strategico nel regolare l'accesso alle prestazioni sociali e sanitarie, ed è divenuta un dispositivo di selezione della popolazione «meritevole». Anche l'uso di strumenti volti a negare l'accesso a porzioni di territorio comunale da parte di alcune categorie di individui è un settore chiave dell'agire sindacale. Non a caso, le norme emergenziali emanate in questi anni hanno progressivamente consentito ai sindaci di limitare la libertà di circolazione all'interno dei loro territori.

Anagrafe e regolazione della mobilità infra-comunale costituiscono forme, diverse ma complementari, di costruzione di confini interni ai comuni. Attorno a questi dispositivi, come prevedibile, si sta giocando una partita politica di fondamentale importanza.

Obiettivo del contributo qui proposto è analizzare il tema della regolazione dell'immigrazione da parte delle amministrazioni locali, ricostruendo la storia dell'incremento dei poteri sindacali per poi focalizzarsi sulle ultime vicende: gli effetti del decreto Salvini sull'iscrizione anagrafica delle persone richiedenti asilo.

L'osservazione dell'ultima fase del percorso di potenziamento delle competenze in capo alle amministrazioni locali è particolarmente interessante. La norma voluta dall'attuale ministro dell'Interno, infatti, sembrava in un primo momento impedire la registrazione di coloro che sono in attesa di una risposta alla domanda di protezione internazionale. A questa interpretazione del decreto – successivamente sconfessata da alcuni qualificati pareri e dalle sentenze dei tribunali di Firenze, Bologna e Genova – hanno fatto immediatamente seguito reazioni e prese di posizione da parte di diversi sindaci: se alcuni hanno sostanzialmente avallato l'innovazione normativa, altri hanno invece manifestato la propria contrarietà, intraprendendo azioni, simboliche e/o legali, volte a contrastarla, al punto da minacciare la mancata applicazione del d.l. e da proporre percorsi di registrazione formale alternativi alla residenza.

Si è delineato, di conseguenza, uno scenario per certi versi inedito. Nel campo della residenza, i primi cittadini che, in precedenza, andando contro la legge esprimevano la propria «sovranità comunale» miravano a restringere i diritti delle persone immigrate; ora, almeno in alcuni casi, sembrano esibire lo stesso atteggiamento ma con obiettivi politici opposti. Nell'ambito dei daspo urbani, invece, le reazioni al potenziamento di questi strumenti evidenziano reazioni in parte simili seppure, in diversi casi, dovute a motivazioni nettamente differenti.

2. I pacchetti sicurezza: breve storia di una strategia di governo

Il ricorso alla decretazione d'urgenza in materia di sicurezza si fa consistente a partire dal 2007. In quell'anno l'allora ministro dell'Interno Giuliano Amato, titolare del Viminale nell'ambito di un governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi, in risposta a una serie di episodi di cronaca piuttosto cruenti che vedono come protagonisti cittadini rumeni, decide di emanare un provvedimento – il decreto legge n. 1812 – finalizzato a rendere immediata l'espulsione dei membri di paesi Ue, e dei loro familiari, per motivi di pubblica sicurezza.

La scelta di Amato si colloca nell'ambito di un percorso di focalizzazione sulla dimensione urbana della sicurezza che il centro-sinistra sta compiendo da circa un quindicennio, e che si concretizza nella stesura e nella messa in opera di ambiziosi progetti – come «Città sicure», promosso dalla Regione Emilia-Romagna – e nella pubblicazione di alcune riviste – come *Sicurezza e territorio* e *Quaderni di città sicure*. Il tema della sicurezza diventa così un oggetto privilegiato di riflessione (Selmini, 1999, p. 124) e i concetti chiave alla base dell'idea di prevenzione della micro-criminalità e del disordine a livello locale vengono ricondotti alla letteratura scientifica internazionale (Pavarini, 1992), nel tentativo di fornirne una legittimazione.

Inserendosi in questo percorso, Amato, nel 2007, affronta la questione securitaria reagendo all'emergenza dichiarata dalla parte politica opposta e da diversi media, responsabili di articoli e servizi dai toni marcatamente emotivi e, in molti casi, apertamente xenofobi. La reazione, tuttavia, si rileva presto controproducente: il provvedimento produce effetti evidenti in termini di rafforzamento degli stereotipi e dei pregiudizi, ma si rivela scarsamente efficace, considerata anche la sua mancata conversione in legge (Pastore, 2007).

La strategia emergenziale del centro-sinistra non basta a garantire la vittoria alle elezioni politiche tenutesi nella primavera del 2008: il centro-destra raccoglie il «testimone» sul tema della sicurezza, reinterpretandolo attraverso le proprie categorie e giocando in maniera ancora più forte con le paure espresse dall'opinione pubblica (Boccia, 2008).

Il 2008 diventa così un anno strategico per la sicurezza urbana: nel mese di maggio viene emanato il decreto n. 92 – convertito poi nella legge 24 luglio 2008 n. 125 – che costituisce la prima parte del cosiddetto Pacchetto sicurezza. Questa norma, oltre a intervenire in numerosi ambiti delle politiche migratorie, modifica l'art. 54 del Testo unico degli enti locali (Tuel) estendendo il potere di ordinanza dei sindaci anche al di

fuori delle situazioni emergenziali e introduce nell'ordinamento italiano, per la prima volta, la nozione giuridica di «sicurezza urbana»¹ (Stradella, 2010, p. 107; Vandelli, 2009).

La modifica apportata al Tuel dal Pacchetto sicurezza segna indubbiamente uno spartiacque nella gestione del potere di ordinanza: gli amministratori locali possono fare ricorso a questo strumento senza dover motivare la propria decisione con il riferimento a una qualche emergenza (Italia, 2010; Bedessi e Desii, 2010). In maniera non sorprendente, a partire dall'estate del 2008, il numero delle ordinanze emanate per regolamentare aspetti della vita sociale ritenuti potenzialmente lesivi della sicurezza urbana aumenta enormemente (Galantino e Giovannetti, 2012; Giovannetti, 2012).

La Corte costituzionale, tuttavia, con la sentenza n. 115 emessa il 4 aprile 2011, frena l'ascesa delle ordinanze giudicando illegittima la norma che ha modificato l'art. 54 del Tuel nella parte in cui conferisce ai sindaci il potere di ordinanza «anche» in situazioni non contingibili e urgenti² (Antonelli, 2012; Manfredi, 2013). Nonostante la decisione della Consulta, la stagione delle ordinanze non può tuttavia dirsi conclusa. Numerosi sindaci, infatti, continuano a impiegare il potere di ordinanza nel tentativo di regolare aspetti della vita sociale che ritengono rilevanti.

Questo potere, peraltro, viene nuovamente rafforzato qualche anno dopo. Il 20 febbraio 2017 è emanato un nuovo d.l.³ – *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città* – a firma dei ministri Minniti e Orlando,

¹ Quest'ultima nozione non è definita dalla legge n. 125, ma demandata a un successivo decreto ministeriale emanato il 5 agosto 2008, al cui interno l'«incolumità pubblica» equivale all'«integrità fisica della popolazione», mentre la «sicurezza urbana» è intesa come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

² Le ordinanze emanate sulla base del nuovo articolo, nello specifico, si sarebbero configurate come provvedimenti a carattere permanente e, in quanto sganciati da condizioni emergenziali e temporanee, capaci di incidere indebitamente «su materie inerenti ai diritti ed alle libertà fondamentali». La norma contenuta nel Pacchetto sicurezza, dunque, a giudizio della Corte «avrebbe disegnato una vera e propria fonte normativa», violando così gli artt. 3, 23 e 97 Cost. e andando di conseguenza a ledere il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge nonché la riserva di legge e il principio di legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative.

³ Successivamente convertito nella legge n. 48 del 2017.

che ridefinisce in primo luogo la nozione di sicurezza urbana, declinandola in termini di «bene pubblico relativo alla vivibilità e al decoro delle città», da tutelare attraverso una serie di azioni volte: alla riqualificazione e al recupero delle aree o dei siti più degradati; all'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale; alla prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio; alla promozione del rispetto della legalità; all'ottenimento di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile. Inoltre, la norma introduce modifiche al Testo unico degli enti locali, andando nella stessa direzione del Pacchetto sicurezza emanato da Maroni nel 2008 ma cercando, al contempo, di evitare le censure legali subite dal provvedimento del ministro leghista (Gargiulo, 2018).

Più in dettaglio, le ordinanze contingibili e urgenti vengono rimodulate. La modifica all'art. 50 fa sì che il sindaco, quale rappresentante della comunità locale, possa emanare provvedimenti «in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio (dell'ambiente e del patrimonio culturale) o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti». Parallelamente, la modifica all'art. 54 consente all'amministratore locale, nella veste di ufficiale del governo, di impiegare le ordinanze per «prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili», così come «fenomeni di abusivismo, quali l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti».

Il cambiamento più importante, tuttavia, non riguarda la rimodulazione dei provvedimenti contingibili urgenti, ma l'estensione del potere di ordinanza oltre la necessità e l'urgenza. Il comma 7-bis dell'art. 50, appositamente introdotto, consente infatti al sindaco, «al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi», di «disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche».

Il governo emergenziale della sicurezza, dunque, pone le condizioni per

RPS

Enrico Gargiulo

la gestione, legittimata a sua volta dalla retorica dell'urgenza, di un ampio insieme di fenomeni a livello locale. Questo «stile di governo», come si è visto, è trasversale rispetto ai colori politici, segnando una stagione della storia istituzionale italiana al di là delle differenze nelle appartenenze partitiche.

RPS

I SINDACI E L'«EMERGENZA» IMMIGRAZIONE: DAL MANTRA SECURITARIO AL PROTAGONISMO POLITICO

3. Costruire confini a livello comunale: tra restrizioni alla residenza e daspo urbani

Nel nome della sicurezza, i decreti d'urgenza rafforzano i poteri delle amministrazioni locali in diversi ambiti. Sebbene non tocchino direttamente l'iscrizione anagrafica, forniscono supporto e ispirazione ai sindaci intenzionati a restringere i requisiti per il riconoscimento della residenza. Nello specifico, le scelte politiche dei governi in carica creano le condizioni ottimali perché i comuni possano emanare le cosiddette «ordinanze antisbandati»: già in uso da diversi anni⁴, questi dispositivi conoscono una diffusione particolare, soprattutto in alcune zone d'Italia, con la fine del 2007. In quel periodo l'ingresso in Europa della Romania e della Bulgaria e l'emanazione del d.lgs. n. 30⁵ – avente lo scopo di disciplinare la circolazione e il soggiorno dei cittadini europei – significano, agli occhi di diverse amministrazioni italiane, libertà di movimento per persone «sgradite». L'allargamento dell'Ue e la mobilità dei suoi membri diventano pretesti per tentare di regolare anche la presenza dei cittadini di paesi terzi e di alcune categorie di italiani.

Sostanzialmente, le ordinanze in materia di residenza impongono a coloro che chiedono di essere iscritti nei registri dell'anagrafe la dimostrazione del possesso di requisiti ulteriori e/o più restrittivi rispetto a quelli previsti dalla normativa statale: ad esempio, la disponibilità di un contratto di lavoro, la titolarità di una carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno almeno biennale, un reddito superiore a una certa soglia oppure la dimostrazione di non avere all'attivo pene detentive o restrittive (Guariso, 2012; Lorenzetti, 2009). I requisiti introdotti o modificati dalle ordinanze possono essere differenziati con riferimento ai cittadini e ai non cittadini oppure possono essere indirizzati indistintamente agli uni e agli altri. In generale, comunque, a essere oggetto di esclusione

⁴ Ordinanze limitative del diritto alla residenza, ad esempio, sono state emanate dai comuni di Alessandria e Lecco sul finire degli anni novanta.

⁵ Che va ad attuare la direttiva 2004/38/Ce.

sono soprattutto gli stranieri, i cittadini comunitari e quegli italiani che manifestano comportamenti o tratti poco graditi: in particolare, persone senza fissa dimora o che vivono in alloggi ritenuti indecorosi (magari perché appartenenti alle popolazioni *romaní*).

Oltre alle ordinanze, il rifiuto della residenza è spesso attuato mediante altri strumenti – delibere di giunta e circolari – oppure attraverso percorsi meno visibili e diretti, quali le prassi burocratiche informali o l'uso indiretto e pretestuoso dei requisiti introdotti da provvedimenti amministrativi (Gargiulo, 2014a). Tracce del ricorso a meccanismi di questo genere, del resto, sono rinvenibili quantomeno a partire dagli anni novanta – ossia all'indomani della riforma degli enti locali, che ha comportato l'ampliamento del potere dei sindaci e la loro elezione diretta –, come testimoniato peraltro dall'emanazione di due circolari del Ministero dell'Interno⁶, volte ad assicurare la dovuta omogeneità, su tutto il territorio nazionale, al riconoscimento del diritto di iscrizione anagrafica.

Le iniziative volte a negare l'iscrizione anagrafica costituiscono vere e proprie discriminazioni, che provocano innanzitutto un'esclusione di natura simbolica. Regolando in maniera autonoma – e del tutto illegittima – i requisiti per l'iscrizione, gli amministratori locali tracciano un confine molto netto che, a livello locale, separa i «desiderati» e gli «indesiderati». Un'esclusione di questo genere, oltre a produrre effetti di stigmatizzazione, può agire anche come deterrente al soggiorno nel territorio comunale, scoraggiando gli esclusi dal rimanere all'interno del perimetro dell'amministrazione che li etichetta come inaccettabili (Gargiulo, 2014b).

Ma le iniziative volte a escludere dalla residenza provocano anche effetti più complessi e articolati. Nello specifico, le conseguenze possono essere di tipo *sociale* – in quanto l'accesso a numerose prestazioni e servizi socio-assistenziali e agli alloggi di edilizia residenziale pubblica è ostacolato e la piena fruizione del Servizio sanitario nazionale è limitata –, *economico* – dato che gli esclusi dalla residenza sono soggetti potenzialmente più vulnerabili sul mercato del lavoro locale e affrontano difficoltà maggiori nell'avviare attività imprenditoriali – e *politico* – poiché il diritto di voto di quei cittadini italiani e di quei cittadini comunitari che non sono riconosciuti come residenti dall'amministrazione del comune in cui di fatto vivono è precluso.

Spostando l'attenzione dagli effetti agli obiettivi, le strategie di esclusione dalla residenza si configurano come iniziative di tipo *selettivo*. La

⁶ La già citata circolare n. 8 del 29 maggio 1995 e la n. 2 del 15 gennaio 1997.

⁷ Ovviamente, con riferimento esclusivo alle elezioni europee e a quelle comunali.

selezione che si intende portare avanti negando l'iscrizione anagrafica può essere di due tipi: *spaziale* o *redistributiva*. Nel primo caso, gli esclusi sono spinti ad allontanarsi dal territorio comunale. Impiegati con questo scopo, i provvedimenti in materia di residenza si configurano come meccanismi di controllo delle migrazioni (Brochmann, 1999), focalizzati sul livello locale. Attraverso la restrizione dell'accesso ai registri dell'anagrafe, le amministrazioni comunali cercano di «filtrare» le persone dirette all'interno della comunità municipale, attuando così una sorta di gestione poliziesca delle frontiere.

Un'esclusione di questo genere, tuttavia, può diventare effettiva soltanto indirettamente⁸. Come si è visto, infatti, i sindaci non godono dell'autorità necessaria ad allontanare dal territorio comunale coloro a cui la residenza è rifiutata. Il diniego dello status di residente può provocare conseguenze piuttosto rilevanti per i migranti «forzati». Diverse questurazioni rifiutano – del tutto illegittimamente – il rinnovo del permesso di soggiorno a richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale sulla base della mancanza della residenza, come evidenziato da una circolare del Ministero dell'Interno 18 maggio del 2015, che esorta gli uffici del dipartimento di pubblica sicurezza a interrompere questa prassi e le prefetture a vigilare meglio sulle procedure di iscrizione anagrafica. Se l'allontanamento dal territorio comunale di persone a cui la residenza è negata non è un obiettivo realisticamente perseguibile – almeno nell'attuale quadro normativo –, altre forme di espulsione spaziale sono possibili. Forme di questo genere sono a loro volta introdotte dai decreti emergenziali emanati negli ultimi anni.

La legge Minniti-Orlando, nello specifico, conferisce alle amministrazioni comunali la possibilità di adottare sanzioni pecuniarie e provvedimenti di rimozione da specifiche aree comunali – i cosiddetti «daspo urbani», che richiamano analoghe misure in ambito sportivo⁹ – nei confronti di soggetti che mettono in atto determinate condotte. Chi riceve un provvedimento di questo genere non può accedere al luogo in cui si

⁸ Per quanto riguarda i legami indiretti tra diniego della residenza e allontanamento cfr. Gargiulo, 2014b. Quanto alle forme passate di allontanamento di persone prive della residenza, con particolare riferimento al periodo in cui erano in vigore le leggi contro l'urbanesimo, cfr. Gallo, 2011.

⁹ Il «daspo sportivo» è stato introdotto dalla legge n. 401/1989, e prevede che il questore possa proibire a un soggetto, anche solamente denunciato a piede libero o destinatario di una sentenza di condanna non definitiva, di accedere a luoghi in cui si svolgono attività sportive. Per approfondimenti sul tema si rimanda a <https://www.altalex.com/documents/news/2018/11/19/>.

trovava quando ha commesso l'infrazione per le quarantotto ore successive al momento in cui la stessa è avvenuta. Il termine della sanzione, peraltro, può subire un consistente aumento: fino a sei mesi, se l'organo accertatore, verificata la reiterazione delle condotte censurate, riconosce un pericolo per la sicurezza pubblica, e addirittura fino a due anni, qualora il soggetto «recidivo», nel quinquennio precedente, sia stato condannato con sentenza definitiva per un delitto contro il patrimonio o contro la persona.

Il daspo si colloca a un doppio livello: nazionale e locale. Nel primo caso questo strumento mira a garantire il regolare andamento della mobilità spaziale, sanzionando «condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione» «delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze». Oggetto del provvedimento di allontanamento sono persone che «si trovino in stato di manifesta ubriachezza», «pongano in essere atti contrari alla pubblica decenza mediante turpiloquio», «pongano in essere attività di commercio abusivo» e «svolgano attività di parcheggiatore o di guardamacchine abusivi». Nel secondo caso il dispositivo è orientato a «tutelare» specifiche aree delle città: «centri di istruzione»; «centri di interesse storico-culturale»; «aree verdi». La legge Salvini interviene sul tema, ampliando i casi in cui il daspo può essere impiegato. L'uso di questo dispositivo riguarda adesso anche i «presidi sanitari» e le «aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli».

Il potere di allontanare da, o di vietare l'accesso a, determinate aree o luoghi della città, attribuito ai sindaci e ai questori dai decreti d'urgenza, si fonda retoricamente sulla necessità di proteggere i contesti urbani da soggetti portatori di «degrado» e «incuria». Questo potere reintroduce dalla finestra prerogative che, sul finire degli anni ottanta, sono state espulse dalla porta. Nel 1988, infatti, la legge n. 327 modifica la norma che disciplina il foglio di via – l. n. 1423/1956 –, ridefinendo le categorie oggetto di provvedimenti di espulsione dai territori comunali: i riferimenti a persone che mettono in atto «comportamenti contrari alla morale pubblica», agli «oziosi» e ai «vagabondi abituali, validi al lavoro» sono eliminati. In un certo senso scompare una sanzione dotata di un evidente carattere etico e classista, che va a punire persone che esprimono valori ritenuti non accettabili dai gruppi sociali dominanti.

Adesso, con i «daspo urbani», queste categorie sembrano essere nuovamente passibili di allontanamento, sebbene da aree intra-urbane e non da un intero comune: commercianti «abusivi», lavoratori/lavoratrici

sessuali, persone con dipendenze da sostanze, «accattoni» più o meno «molesti» (ma l'elenco potrebbe senza dubbio continuare) sono oggetto specifico di attenzione da parte delle autorità locali.

RPS

4. I confini comunali dopo il decreto sicurezza del 2018: i sindaci tra accettazione e resistenze

Oltre a modificare la portata del daspo urbano, il decreto Salvini è intervenuto in maniera restrittiva in materia di anagrafe, provando a negare il diritto di iscrizione alle persone che hanno fatto richiesta di protezione internazionale. Nello specifico, l'art. 13 del d.l. ha introdotto il comma 1-bis all'art. 4 d.lgs. n. 142/2015, stabilendo che «il permesso di soggiorno di cui al comma 1 [per richiesta asilo] non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La norma ha suscitato subito numerose critiche, soprattutto rispetto alla sua costituzionalità: escludendo dal diritto alla registrazione una specifica categoria di persone, istituisce un'ingiustificata differenza di trattamento, violando quindi l'art. 3 della Costituzione. I primi giorni del 2019, il sindaco di Palermo, Leoluca Orlando, ha dato disposizioni agli uffici anagrafici di non applicare il decreto, continuando quindi a registrare i richiedenti asilo, e ha avviato un'azione, davanti al giudice civile, volta a verificarne la conformità al dettato costituzionale¹⁰. Un paio di settimane dopo, il primo cittadino di Napoli, Luigi De Magistris, ha sollevato a sua volta la questione del rapporto tra il decreto Salvini e la norma fondamentale, emanando al contempo una direttiva, rivolta al dirigente dell'anagrafe, finalizzata a prescrivere l'iscrizione delle persone in attesa di protezione internazionale nel registro della popolazione temporanea¹¹.

Nell'intervallo tra le due iniziative, in un articolo pubblicato su *Il Manifesto*, Luigi Ferrajoli, definendo il rifiuto dei sindaci di applicare il decreto Salvini «un atto ammirevole di disobbedienza civile e di obiezione di coscienza», che – riprendendo le parole del primo cittadino palermitano –

¹⁰ https://www.corriere.it/cronache/19_gennaio_02/palermo-sindaco-orlando-disobbedisce-salvini-non-applico-suo-decreto-155631c8-0e7e-11e9-81e4-4ae8cf051eb7.shtml. L'azione di Orlando, come si evince dall'articolo, era stata in parte anticipata dalle e dagli amministratrici/ori locali di Bologna, Parma e Torino.

¹¹ La direttiva è disponibile al seguente indirizzo: https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/direttiva_sindaco_anagrafe.pdf

«vale a svelarne il carattere “disumano e criminogeno”», ha indicato tre possibili vie per tutelare i diritti fondamentali delle persone coinvolte¹². La prima via parte dall’iniziativa dei migranti, e consiste nell’attivazione della procedura d’urgenza prevista dall’articolo 700 del codice di procedura civile, che recita quanto segue: «Chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, può chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d’urgenza che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito». Il provvedimento che può essere richiesto «è precisamente l’eccezione di incostituzionalità che lo stesso giudice ha il potere di promuovere davanti alla Corte costituzionale contro le norme del decreto che ledono o minacciano tali diritti, tutti costituzionalmente stabiliti». La seconda via vede come protagoniste le regioni, chiamate in causa in quanto il decreto Salvini, sopprimendo il permesso di soggiorno per motivi umanitari, ha privato i migranti delle garanzie dei loro diritti fondamentali, a cominciare dal diritto alla salute, materia di legislazione concorrente tra Stato e regioni, e da quello all’assistenza sociale, materia di competenza esclusiva regionale. L’azione delle regioni passa attraverso la deliberazione delle giunte regionali, che possono promuovere la questione di fronte alla Corte costituzionale. La terza via è percorribile dai sindaci, i quali se, avendo iscritto in anagrafe un richiedente asilo, hanno ricevuto un provvedimento di annullamento da parte del prefetto, possono impugnare gli atti di fronte ai Tribunali amministrativi regionali (Tar) e, in quella sede, proporre l’eccezione di incostituzionalità delle norme ritenute incostituzionali. Nelle settimane successive, l’opposizione al decreto Salvini si è spostata però dal piano della conformità alla Costituzione a quello dei contenuti effettivi della norma. Giuriste/i e studiose/i¹³, così come diverse

¹² <https://ilmanifesto.it/gli-strumenti-contro-il-decreto-salvini-ci-sono-serve-mobilatarsi/>.

¹³ Su questo punto, si vedano in particolare D. Consoli e N. Zorzella, *L’iscrizione anagrafica e l’accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, «Questione giustizia», 8 gennaio 2019, http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php; P. Morozzo della Rocca, *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell’immigrazione e dell’asilo*, «Questione giustizia», 16 gennaio 2019, http://questionegiustizia.it/articolo/vecchi-e-nuovi-problemi-riguardanti-la-residenza-anagrafica-nel-diritto-dell-immigrazione-e-dell-asilo_16-01-2019.php; E. Santoro, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull’iscrizione anagrafica*

organizzazioni¹⁴, hanno evidenziato come tra le intenzioni politiche e la realizzazione tecnico-giuridica della previsione normativa vi sia una netta discrasia. Al di là della volontà «del legislatore “storico”», infatti, la norma «non pone alcun esplicito divieto, ma si limita ad escludere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno motivata dalla richiesta di asilo possa essere documento utile per formalizzare la domanda di residenza, con ciò modificando il previgente sistema» (Consoli e Zorzella, 2019). Secondo questa interpretazione, più in dettaglio, il diritto all'iscrizione anagrafica delle e dei richiedenti protezione internazionale non sarebbe stato sostanzialmente intaccato dall'azione del legislatore: la regolarità della presenza in Italia continuerebbe a essere condizione necessaria e sufficiente per ottenere il riconoscimento della residenza, pur non potendo essere dimostrata tramite l'esibizione del titolo di soggiorno. Sarebbero dunque pensabili e praticabili altre vie: «per i richiedenti la protezione internazionale la regolarità del soggiorno, più che dal permesso di soggiorno che teoricamente potrebbero anche non ritirare od ottenere in ritardo come spesso accade, è comprovata dall'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione e quindi (tralasciando in questo contesto la semplice dichiarazione di volontà) dalla compilazione del cd. «modello C3», e/o dalla identificazione effettuata dalla questura nell'occasione. L'uno o entrambi i documenti certificano la regolarità del soggiorno in Italia, assolvendo perfettamente alle condizioni previste dalla legge per l'iscrizione anagrafica» (Consoli e Zorzella, 2019).

Le azioni dei sindaci contrari al decreto Salvini si sono concentrate così sulla persistenza del diritto alla residenza nel quadro della normativa vigente, nonostante l'intervento dell'attuale Ministro dell'Interno. In pratica, alcuni amministratori locali hanno deciso di registrare le persone

*dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini, «L'altro diritto», gennaio 2019, <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/parere-decreto-salvini.htm> e G. Serra, *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, marzo 2019, http://www.questionegiustizia.it/articolo/1-iscrizione-anagrafica-e-i-richiedenti-asilo-dopo-il-dl-1132018_25-03-2019.php#_ftnref9.*

¹⁴ Al riguardo, si vedano i documenti prodotti da Asgi – <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/liscrizione-anagrafica-e-laccesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo/> –, LasciateCIEntrare – <https://www.lasciatecientrare.it/liscrizione-anagrafica-dei-richiedenti-asilo-dopo-lentrata-in-vigore-del-decreto-salvini/> – e Naga – <https://naga.it/2019/04/06/iscrizione-anagrafica-per-tutti/?fbclid=IwAR0v7576KKFOfh-z2ho9ed935WakyYlZCPhPhg-U7quNjFjKTo4dPSrP8>.

con permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale, non tenendo conto delle intenzioni del legislatore e attenendosi, piuttosto, a una lettura del provvedimento coerente e organica con l'intero ordinamento giuridico. Tra questi, la sindaca di Crema, la quale ha emanato una circolare che, riprendendo gli argomenti impiegati dai giuristi e dagli studiosi richiamati in precedenza, riconosce il diritto all'iscrizione anagrafica alle persone richiedenti asilo¹⁵.

Un'interpretazione del genere è stata proposta, poco dopo, dai giudici dei tribunali di Firenze e Bologna¹⁶. Il magistrato fiorentino – senza sollevare la questione dell'illegittimità costituzionale – ha accolto il ricorso di un richiedente asilo con cittadinanza somala a cui il comune di Scandicci aveva negato la residenza, offrendo un'interpretazione costituzionalmente orientata del decreto sicurezza¹⁷. Nella sentenza si ribadisce la necessità di prescindere dalle intenzioni del legislatore «storico», nonché dalle successive interpretazioni adottate mediante mere circolari amministrative¹⁸, affermando che «in relazione all'incerto ed ambiguo contenuto dell'art. 4, comma 1 bis d.lgs. 142-2015 debba essere adottata la soluzione esegetica sopra prospettata, volta ad escludere che tale norma abbia previsto un divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti la protezione internazionale, e ciò in quanto la stessa, oltre a presentarsi adeguata rispetto ai criteri ermeneutici letterale e sistematico, è idonea a rendere la disposizione *de qua* conforme alla costituzione [...]». In sostanza, il giudice del Tribunale di Firenze ribadisce un principio ben noto: «Ciò che deve guidare (anche i funzionari pubblici, per

¹⁵ Il testo della circolare è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.asgi.it/discriminazioni/iscrizione-anagrafica-richiedenti-asilo-crema/>.

¹⁶ Rispettivamente, con le ordinanze n. 361/2019E e n. 5022/2019. Mentre la scrittura di questo articolo si stava concludendo, sulla stessa linea si è pronunciato anche il Tribunale di Genova: https://www.ilsecoloxix.it/genova/2019/05/21/news/la-migrante-va-iscritta-all-anagrafe-del-comune-il-decreto-salvini-sconfessato-dal-tribunale-1.32888441?fbclid=IwAR1hkwb7RePvfyQ0CoOfC3_4s52pV3nVTSXj7b7LZefwhq30K3KtZRw5R34.

¹⁷ Il testo della sentenza è disponibile al seguente indirizzo: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/03/2019_tribunale_FI_residenza_Asilo.pdf.

¹⁸ La circolare n. 15/2018, nella parte in cui si afferma che «dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale, di cui all'art. 4, comma 1 del citato d.lgs. n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica», e la circolare n. 83744/2018, con riferimento al seguente passaggio: «Ai richiedenti asilo – che peraltro non saranno più iscritti nell'anagrafe dei residenti (art. 13) – vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (Cara e Cas)».

evitare inutili ricorsi e processi sulle loro decisioni) nella lettura dei testi normativi è in primo luogo il contesto costituzionale e il sistema di tutela multilivello dei diritti e poi il quadro sistematico rappresentato dall'ordinamento giuridico. Le interpretazioni fornite dalle circolari ministeriali sono rilevanti solo quando sono compatibili con questo quadro¹⁹. La giudice di Bologna, successivamente, ha insistito sugli stessi punti del collega fiorentino, confermandone le conclusioni.

Se dall'iscrizione anagrafica si passa ai daspo urbani, lo scenario presenta chiare similitudini. L'intervento del governo – finalizzato, come si è visto, ad allargare le aree delle città in cui è vietata la presenza di determinate categorie di persone – ha incontrato il consenso di numerose amministrazioni locali, ma anche l'opposizione di diversi comuni. Al punto che il ministro dell'Interno ha emanato una direttiva tramite cui invita i prefetti a istituire zone rosse nei comuni troppo «denti» nel fare ricorso a questo tipo di dispositivo²⁰. Nel documento si afferma che

l'obiettivo di salvaguardare, consolidandoli, i risultati raggiunti grazie alle nuove linee di intervento e strategie operative promosse negli ultimi mesi e realizzate anche attraverso una sempre più incisiva azione da parte delle forze di polizia si impone all'attenzione dei custodi della sicurezza come improcrastinabile, al punto che, laddove non sia già stato perseguito utilizzando le possibilità offerte dal suddetto «pacchetto» normativo, ben può giustificare il ricorso ai poteri di ordinanza, funzionali a potenziare l'azione di contrasto al radicamento di fenomenologie di illegalità e di degrado che attentano alla piena e civile fruibilità di specifici contesti cittadini.

I poteri evocati nella direttiva sono conferiti ai prefetti dal *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza* (regio decreto n. 773/1931), una norma emanata in epoca fascista e ancora in vigore, in alcune sue parti. Secondo il redattore del documento

è stato localmente sperimentato con successo il ricorso a provvedimenti prefettizi che vietano lo stazionamento a persone dedite ad attività illegali, disponendone l'allontanamento, nelle aree urbane caratterizzate da una elevata densità abitativa e sensibili flussi turistici, oppure che si caratterizzano

¹⁹ E. Santoro, *op. cit.*

²⁰ <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/direttiva-Viminale-Matteo-Salvini-prefetti-zone-rosse-sindaci-sicurezza-degrado-urbano-anci-ab6530e5-ec0e-459a-b960-ec7e8bb94dde.html>. Il testo della direttiva è disponibile al seguente indirizzo: http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_ministro_zone_rosse.pdf.

per l'esistenza di una pluralità di istituti scolastici e universitari, complessi monumentali e culturali, aree verdi ed esercizi ricettivi e commerciali.

La diffusione della direttiva, che mira a realizzare una sorta di «commissariamento» dei comuni da parte delle prefetture, ha suscitato immediate reazioni da parte di alcune amministrazioni locali²¹. Il sindaco di Milano, Giuseppe Sala, ha definito l'iniziativa del ministro dell'Interno «tra l'inutile e l'autolesionista», mentre il suo omologo palermitano ha affermato quanto segue: «È la conferma che abbiamo un ministro dell'Interno eversivo. Il Viminale vuole creare un clima di scontro sociale. Dovesse mai accadere ricorrerò all'ordine giudiziario. Resistere a questo neofascismo è un dovere». Anche la prima cittadina di Roma, Virginia Raggi, è intervenuta sul tema, considerando la direttiva semplicemente «un foglio di carta».

A differenza di quanto accaduto in tema di anagrafe, l'opposizione ai daspo urbani non sembra necessariamente orientata alla tutela dei diritti fondamentali delle persone e alla difesa dei principi costituzionali, ma si caratterizza, in alcuni casi, per la semplice rivendicazione dell'autonomia dei governi locali.

5. Considerazioni conclusive

Le forme di confinamento urbano qui analizzate, introdotte da strumenti emergenziali o da questi favorite, riposano su un'ideologia dell'accettabilità sociale e della meritevolezza. Soltanto chi soddisfa determinati requisiti socio-economici e comportamentali è ritenuto idoneo a essere riconosciuto come residente e a vivere in un determinato spazio urbano. Chi invece non li soddisfa è considerato un abitante «indesiderato»: di conseguenza, viene fortemente scoraggiato a soggiornare in un certo territorio e si vede negato un riconoscimento formale.

L'ideologia dell'accettabilità sociale e della meritevolezza impiega una duplice retorica, adottando due diversi tipi di discorso, entrambi contrassegnati da un obiettivo manifesto e da una funzione nascosta. Questa ideologia da un lato fa perno sulla difesa dell'*igiene pubblica*, proclamando l'intenzione di tutelare il benessere delle persone e il decoro dei luoghi, ma di fatto punendo la povertà e l'indigenza come se fossero

²¹ https://www.repubblica.it/cronaca/2019/04/18/news/sindaci_in_rivolta_contro_la_direttiva_salvini_e_inutile_e_autolesionista_pronti_alle_denunce_-224336649/.

colpe, e dall'altro si incentra sul mantenimento dell'*ordine pubblico*, dichiarando di voler garantire il rispetto della proprietà, pubblica e privata, ma in realtà reprimendo visioni della società diverse da quelle proposte dalle istituzioni.

La distinzione tra soggetti meritevoli e non meritevoli di essere formalmente e sostanzialmente riconosciuti come abitanti «legittimi» degli spazi urbani risponde a obiettivi e produce effetti tanto di ordine simbolico quanto di ordine materiale. Obiettivi ed effetti che, incidendo profondamente sulla composizione della comunità locale e sulla redistribuzione delle risorse al suo interno, si configurano come intrinsecamente «politici» e possono condizionare pesantemente anche le relazioni economiche.

Le reazioni dei comuni all'introduzione e al rafforzamento dei dispositivi di confinamento, come si è visto, sono state variegate. All'accettazione entusiastica di questi strumenti si è contrapposta un'opposizione più o meno esplicita e radicale.

Nel caso della residenza, le strategie dei sindaci si sono concentrate inizialmente sulla questione della costituzionalità del decreto sicurezza, per poi spostarsi sul tema delle previsioni effettive della norma. Da questa prospettiva, alcuni amministratori hanno proposto soluzioni alternative all'iscrizione anagrafica – come ad esempio il registro delle presenze temporanee –, che però, al di là degli intenti politici del tutto condivisibili, non risolvono la questione della mancata esigibilità dei diritti, tra cui quello al rilascio della carta di identità. Altri primi cittadini, invece, hanno deciso di iscrivere comunque in anagrafe le persone richiedenti asilo. Chi ha agito in questa direzione ha scelto sostanzialmente due orientamenti diversi: sostenere la congruenza della registrazione con il quadro normativo vigente – mediante l'argomento secondo cui il decreto Salvini non intaccherebbe il diritto alla residenza – oppure rivendicare la necessità di attenersi al mandato costituzionale, anche a costo di andare contro la legge in vigore. Senza dubbio, la seconda strategia è più «politica» della prima: uscendo dal perimetro ristretto delle argomentazioni giuridiche, a essere richiamati sono principi non soltanto legali, ma anche – e soprattutto – etici e politici. Chi si è mosso in questa direzione, inoltre, ha compiuto gesti di «disobbedienza» nei confronti dell'amministrazione centrale: ritirare la delega agli uffici anagrafici non significa solamente proteggere dalle conseguenze giudiziarie i membri degli uffici comunali, ma anche evidenziare il proprio ruolo politico di rappresentante della comunità locale e di decisore autonomo. Simili scelte evidenziano una chiara analogia con atteggiamenti e com-

portamenti tenuti in passato, sempre in materia anagrafica, da altri attori municipali, guidati però da obiettivi politici diametralmente opposti: selezionare la popolazione «legittima» escludendo le persone «indesiderate» (Gargiulo, 2012). Questi attori, rivendicando lo status di soggetti politicamente eletti pur muovendosi in un ambito – quello dell’anagrafe – in cui rivestono formalmente il ruolo di ufficiali di governo, hanno ristretto i requisiti per la registrazione comunale. Così facendo, hanno formalmente ecceduto rispetto alle proprie competenze, agendo in maniera illegittima ed esprimendo un chiaro messaggio politico: nei nostri territori, i padroni siamo noi.

Oggi, i sindaci che accentrano le procedure decisionali, decidendo in maniera giuridicamente controversa di iscrivere in anagrafe le persone richiedenti asilo, vanno a loro volta al di là del proprio ruolo formale, sebbene in maniera parzialmente differente. In questo senso, esprimono un messaggio politico simile ma dal contenuto radicalmente opposto: rivendicare la propria «sovranità» rispetto al governo centrale, dalla loro prospettiva, ha lo scopo di includere le persone, non di limitarne il riconoscimento.

Nel caso dei daspo urbani, l’orientamento dei sindaci «dissidenti» sembra invece essere più variegato. Le critiche espresse nei confronti del governo non si pongono necessariamente sul piano dei contenuti politici, ma rimangono in diversi casi su quello delle procedure formali e della loro correttezza, toccando al limite questioni di opportunità politica, non di legittimità sostanziale.

Il primo cittadino di Milano, ad esempio, ritiene inutile, non inopportuna o ingiusta, l’attribuzione di maggiori poteri alle prefetture: «Oggi sindaci e prefetti, come avviene per esempio a Milano, collaborano già benissimo senza bisogno di indicazioni dall’alto». La sua omologa romana è sulla stessa lunghezza d’onda, rivendicando l’impiego degli strumenti di limitazione della mobilità urbana da prima che il decreto Salvini fosse emanato: «Io il daspo urbano l’ho già inserito nel nuovo regolamento di polizia che era fermo al 1946. Non vorrei che si riveli l’ennesima trovata elettorale. In base alla legge – dice Raggi – i prefetti potrebbero già intervenire. La vera soluzione sarebbe aumentare i finanziamenti per la sicurezza delle periferie e il numero di poliziotti. Sto mettendo strutture a disposizione gratuitamente per aprire nuovi commissariati in città: credo che i cittadini preferiscano un poliziotto in più a un foglio di carta». Una simile critica, «di stampo securitario», all’azione dell’attuale ministro dell’Interno è mossa anche dall’amministratore locale di Firenze, Dario Nardella, il quale ha dichiarato quanto segue:

RPS

Enrico Gargiulo

«Questo provvedimento sa di spot elettorale, anche perché la legge stabilisce già quello che possono fare i prefetti e cosa possono fare i sindaci, che sono eletti direttamente dai cittadini. La verità – argomenta – è che Salvini dovrebbe fare il ministro dell'Interno, una volta tanto, e inviare alle nostre città, come anche a Firenze, le forze dell'ordine che servono e che invece sono sotto organico e ancora non si vedono sulle nostre strade a garantire la sicurezza di cui i cittadini hanno pieno diritto». Fa eccezione a questo orientamento il sindaco di Palermo, Leoluca Orlando, il quale politicizza esplicitamente l'invadenza salviniana: «È la conferma che abbiamo un ministro dell'Interno eversivo. Il Viminale vuole creare un clima di scontro sociale. Dovesse mai accadere, ricorrerò all'ordine giudiziario. Resistere a questo neofascismo è un dovere». Contrastare le decisioni del governo centrale, dunque, è un comportamento che può essere dovuto a diverse motivazioni e fondarsi su differenti visioni, in alcuni casi esplicitamente «politiche» in altri più strettamente «istituzionali». Il protagonismo dei sindaci, in questa stagione particolare del governo emergenziale, assume pertanto sfumature variegata, che mostrano possibili, e divergenti, percorsi di mobilitazione politica.

Riferimenti bibliografici

- Antonelli V., 2012, *Le ordinanze dei sindaci nelle decisioni dei giudici*, in Galdi A. e Pizzetti F. (a cura di), *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Donzelli, Roma, pp. 127-159.
- Bedessi S. e Desii E., 2010, *Le ordinanze in materia di sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini.
- Boccia Maria L., 2008, *Gli imprenditori politici della paura. Il paradigma della destra per controllare le differenze*, «Quale Stato?», n. 3-4, pp. 184-201.
- Brochmann G., 1999, *The Mechanisms of Control*, in Brochmann G. e Hammar T. (a cura di), *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford-New York, Berg.
- Consoli D. e Zorzella N., 2019, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, «Questione giustizia», disponibile all'indirizzo internet: http://questionegiustizia.it/articolo/1-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php
- Galantino M.G. e Giovannetti M., 2012, *La stagione delle ordinanze sulla sicurezza. Il punto di vista degli attori coinvolti*, «Studi sulla questione criminale», n. 2, pp. 52-82.

- Gallo S., 2011, *Senza attraversare le frontiere. Le migrazioni interne dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza.
- Gargiulo E., 2012, L'«emergenza» dell'esclusione: populismo e controllo locale dell'immigrazione nel contesto italiano, in «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 89-116.
- Gargiulo E., 2014a, *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione degli immigrati tra livello statale e livello locale*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1, pp. 41-62.
- Gargiulo E., 2014b, *Residenza, anagrafe, cittadinanza: la migrazione interna come questione socio-giuridica nell'Italia di oggi*, in Colucci M. e Gallo S. (a cura di), *Rapporto sulle migrazioni interne in Italia. Edizione 2014*, Roma, Donzelli.
- Gargiulo E., 2018, *Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti*, «Meridiana», n. 91, pp. 151-173.
- Giovannetti M., 2012, *Le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana e l'impatto sui territori*, in Galdi A. e Pizzetti F. (a cura di), *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Donzelli, Roma, pp. 27-80.
- Guariso A. (a cura di), 2012, *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni nel Nord Italia*, Associazione Avvocati per Niente Onlus, Milano.
- Italia V., 2010, *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Giuffrè, Milano.
- Lorenzetti A., 2009, *Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza*, in Lorenzetti A. e Rossi S. (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, Napoli.
- Manfredi G., 2013, *Poteri di ordinanza, legalità, «stato governativo»*, «Amministrare», n. 3, pp. 407-427.
- Pastore F., 2007, *Se un delitto fa tremare l'Italia. Come si affronta una security crisis?*, «Italianieuropei», n. 5, pp. 19-32.
- Pavarini M., 1992, *Vivere in una città sicura*, «Sicurezza e territorio», n. 1, pp. 11-14.
- Selmini R., 1999, *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità: il caso italiano*, «Polis», xiii, n. 1, pp. 121-142.
- Stradella E., 2010, *Il potere di ordinanza dei sindaci e l'amministrazione emergenziale*, «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 3, pp. 101-121.
- Vandelli L., 2009, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del tuel*, disponibile all'indirizzo internet: www.astrid-online.it.

