

ANNA SIMONE

I CORPI DEL REATO

Sessualità e sicurezza
nelle società del rischio



MIMESIS
Eterotopie

INDICE

INTRODUZIONE	p. 9
--------------	------

PARTE PRIMA: SESSUALITÀ

I. CORPI A-NORMALI. LA NORMA ETEROSESSUALE	p. 19
II. CORPI STRUMENTALIZZATI. LA VIOLENZA DI GENERE	p. 37

PARTE SECONDA: SICUREZZA

III. CORPI VIETATI. LE ORDINANZE AMMINISTRATIVE	p. 57
IV. CORPI SCOMPARSI. LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA	p. 75
BIBLIOGRAFIA	p. 91

CAPITOLO III

CORPI VIETATI.

LE ORDINANZE AMMINISTRATIVE

*Così abbiamo fatto l'ordinanza
per sgombero per ragioni igieniche,
procedendo pezzo a pezzo anche
perché non avevamo il modo di metterli
tutti insieme da qualche parte,
e volevamo anche inserirli piano piano
nei condomini di case popolari.*
Flavio Zanonato (sindaco di Padova)

1. Introduzione

Le condotte sono parte integrante di ogni corpo. Ne stabiliscono l'azione sociale e individuale, ne rappresentano la "forma di vita". Da almeno un decennio, attraverso le ordinanze amministrative, un tempo dedite solo alla regolamentazione di casi concernenti "cose", ovvero episodi improvvisi quali calamità naturali, emergenze rifiuti etc., quelle stesse condotte non riconducibili a fattispecie di reato, vengono regolamentate e punite attraverso le sanzioni amministrative. I corpi delle prostitute, dei lavavetri, dei giocolieri, dei "presunti" spacciatori, dei giovani, ma anche i corpi di semplici cittadini, di venditori ambulanti, diventano così "oggetti" da sottoporre a forme di divieto decise per loro dagli amministratori locali. Un rapporto presentato dall'Anci nel marzo del 2009 ha fotografato, in termini percentuali, il numero delle ordinanze amministrative emesse dai sindaci per governare le città. Se la legge n. 142 aveva allargato i poteri degli stessi sindaci, la legge n. 125 (primo "pacchetto sicurezza") del Governo insediato nel 2008 ha contribuito a rafforzare il potere degli stessi, soprattutto in materia di "pubblica sicurezza".

Il primo effetto della legge n. 125 è stato pertanto quello di legittimare la moltiplicazione delle ordinanze amministrative che, al 23 marzo 2009, avevano raggiunto quota seicento in pochi mesi. A questa cifra, ovviamente, andrebbero aggiunte anche le ordinanze emesse precedentemente, soprattutto nei comuni del nord governati dal centro-destra, così come dal centro-sinistra. Stando al rapporto stilato dall'Anci assieme a Cittalia, infatti, delle seicento censite in pochi mesi, il 66,7% delle ordinanze in materia di sicurezza urbana sono state emesse dai sindaci del nord-est e del nord-ovest, il 6,7% nelle isole, mentre nel centro e al sud sono rispettivamente l'11,7% e il 14,9% del totale. Il primato assoluto spetta alla Combardia.

Dal marzo 2009 ad oggi il numero è ovviamente aumentato. Tuttavia se qualche dato ci aiuta a capire l'entità del fenomeno assai poco studiato nello specifico, rimane tutt'altro che comprensibile lo sviluppo del fenomeno stesso nel corso degli ultimi anni. O meglio potrebbe essere comprensibile solo se rapportato alla ricostruzione genealogica dell'uso e della funzione delle ordinanze amministrative. Infatti si è passati dall'uso delle ordinanze intese come un dispositivo del potere in grado di ristabilire l'ordine sociale solo nei casi di "necessità ed urgenza", tra l'altro con non pochi problemi sollevati dalla Corte Costituzionale come vedremo più avanti, ad un uso tutt'altro che eccezionale. È innegabile quanto l'uso e la funzione dell'ordinanza amministrativa da parte degli enti locali si situino all'interno di un processo di "normalizzazione" delle medesime, al punto da essere diventate una modalità di gestione dei rischi urbani, uno strumento della governance territoriale. In questo capitolo proverò, pertanto, a tracciare in primo luogo una breve genealogia del dispositivo in discussione e, in secondo luogo, cercherò di analizzare qualitativamente alcune tra le ordinanze più discusse e significative degli ultimi anni.

2. L'ordinanza amministrativa come dispositivo legittimato dalla "necessità e dall'urgenza"

Non esiste un'unica definizione di "ordinanza amministrativa" nei Trattati di diritto amministrativo, né all'interno della letteratura che se ne è occupata sinora, perché ogni definizione, come si può facilmente dedurre, era ed è figlia della "contingenza" legislativa e politica in cui si incuneava e si incunea l'uso e la funzione dell'ordinanza medesima². Eppure, nonostante le contingenze, un tratto comune del carattere amministrativo delle ordinanze, ovvero la correlazione tra forma (atto amministrativo) ed efficacia (forza di atto amministrativo)³ esiste ed è il "potere" più che il "diritto" di emanarle. Le ordinanze, quindi, sono un dispositivo di potere usato per ripristinare la legalità o per prevenire la "devianza".

Con il termine "dispositivo" intendo ciò che Foucault ha cercato di descrivere nei *Dis et écrits*: «Ciò che io cerco di individuare con questo nome è, innanzitutto, un insieme assolutamente eterogeneo che implica discorsi, istituzioni, strutture architettoniche, decisioni regolative, leggi, misure amministrative, enunciati scientifici, proposizioni filosofiche (...)». Col termine dispositivo, intendo una specie di formazione che in un certo momento storico ha avuto come funzione essenziale di rispondere ad un'urgenza. Il dispositivo ha dunque una funzione eminentemente strategica (...). Il dispositivo è sempre iscritto in un gioco di potere e, contemporaneamente, legato a dei limiti del sapere che derivano da esso condizionandolo»⁴.

2 La letteratura sul tema pur essendo copiosa è piuttosto datata e di difficile acquisizione, tuttavia si rimanda ad alcuni tra i testi più significativi presenti soprattutto nell'ambito della teoria e della dottrina del diritto: L. Masci, *Le ordinanze amministrative*, Nocioli, Firenze 1959; A. Massimo, *L'appellabilità delle ordinanze cautelari amministrative dopo la sentenza n. 190/85 della Corte Costituzionale*, Il Foro italiano, Roma 1986; G. U. Rescigno, «Ordinanze e provvedimenti di necessità e urgenza», in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1965; F. Bartolomei, *Il potere di ordinanza e le ordinanze di necessità*, Giuffrè, Milano 1979.

3 R. Cavallo Perin, *Potere di ordinanza e principio di legalità: le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Giuffrè, Milano 1990, p. 95.

4 M. Foucault, *Dis et écrits*, voll. III, Gallimard, Paris 1994, pp. 299-300.

1 Si veda il Rapporto Cittalia-Fondazione Anci ricerche, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, presentazione di Flavio Zanonato (sindaco di Padova), disponibile anche sul sito del Ministero dell'Interno, www.interno.it.

Infatti le ordinanze per un lungo periodo, prima di divenire la norma, rispondevano ad un'urgenza. La nozione stessa di "urgenza e di necessità", come è noto, non risponde necessariamente ai principi degli ordinamenti giuridici vigenti poiché può eccederli diventando potere. Come dimostra assai bene Roberto Cavallo Perin in un saggio di dottrina giuridica del '90, le ordinanze si sono sempre collocate all'interno di una legittimazione del potere «associato normalmente all'idea dell'eccezione perché esso è utile proprio in quelle situazioni all'idea dell'eccezione dall'ordinario»⁵.

L'eccezione, però, come è noto da Schmitt in poi, per potersi legittimare pone un problema di sospensione dei principi e delle teorie comunemente accolte dal diritto vigente. Tuttavia, l'ordinanza amministrativa, se usata per ripristinare la legalità, non è mai stata ritenuta illegittima in quanto considerata storicamente come un "atto necessario"⁶, un atto da riconsiderare solo se usato in un'ottica che stride con i diritti di libertà. Un atto di solito riservato al diritto amministrativo per consentire l'esercizio di emanare provvedimenti da parte di organi del governo o delle autonomie locali e territoriali costrette a ripristinare un ordine, anche andando in deroga rispetto alle normali disposizioni di legge.

Per andare in deroga rispetto all'ordinamento vigente, però, le ordinanze non hanno potuto che essere emanate, almeno dagli anni '30 agli anni '90, se non in virtù della "necessità e dell'urgenza". Dispositivi di potere sanciti da due articoli compresi nel Regio Decreto (l.u. delle leggi di pubblica sicurezza), n. 773 del 1931 e da una serie innumerevole di altri decreti promulgati per legittimare l'uso delle ordinanze in casi di emergenza ed eccezionalità (terremoti e smaltimento dei rifiuti solidi urbani in *primis*)⁷. L'art. 2 del Regio Decreto appena citato recita: «Il prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica»⁸. Ma se sulla legittimità delle ordinanze non v'è dubbio, i primi problemi si pongono, almeno a partire dal "dopo-fascismo", in relazione

alla necessità di stabilire dei limiti rispetto al potere che esse stesse esercitavano ed esercitano. La dottrina in materia ha principalmente individuato almeno due tipi di limiti da porre al potere di ordinanza di "necessità e urgenza".

Come scrive Cavallo Perin: «Il primo (limite) discende dalla qualificazione delle ordinanze come provvedimenti dell'amministrazione, con conseguente possibilità di ritrovare i ben noti vizi di legittimità dell'atto amministrativo nelle sue tre classiche versioni dell'incompetenza, dell'eccesso di potere e, seppur raramente ed in ipotesi molto particolari, della violazione della legge. Il secondo tipo di limiti è presentato invece come specifico o di particolare importanza per il potere in esame, e discende dalla possibilità che è conferita alle ordinanze di necessità e urgenza di porre in essere statuzioni di vario contenuto, anche in deroga alla legislazione vigente, cioè contenuti non predeterminati dalla legge che di volta in volta sono ritenuti necessari a risolvere la situazione di pericolo in atto»⁹. Pertanto l'ambiguità dell'ordinanza amministrativa, anche se utilizzata solo in casi di "necessità e urgenza", appare come la matrice costitutiva del dispositivo.

Benché legittimata giuridicamente, essa pone il problema dell'eccesso di potere del "decisore" che può financo sfociare nel disciplinare situazioni non predeterminate dall'ordinamento vigente. Anche e soprattutto da questo punto di vista l'ambiguità del dispositivo in esame chiama in causa quella dimensione di "contingenza" sopra menzionata. Una contingenza dettata fin dal Decreto Regio e poi consolidatasi nel corso degli anni, almeno sino alla promulgazione della legge 125 del 2008 (primo "pacchetto sicurezza" voluto dal Ministro Maroni) di cui parleremo più avanti. Oltre alla nozione di "necessità e urgenza", gli altri concetti che hanno sempre animato storicamente le analisi sul potere di ordinanza sono, non a caso, "contingenza", "polizia locale", "igiene pubblica", "qualità di ufficiale di governo o capo dell'amministrazione locale", "sanità e sicurezza pubblica", "ordine pubblico" etc.¹⁰. Nozioni che furono messe in discussione dalla Corte Costituzionale già a partire dal 1956 con una sentenza datata 2 luglio.

5 R. Cavallo Perin, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, op. cit., 1.

6 Ivi, p. 4.

7 Ivi, p. 11.

8 Ivi, p. 12.

9 Ivi, p. 14.

10 Cfr. Ivi, p. 19.

Tutto scaturì dal contenuto di alcune ordinanze che molti prefetti italiani emanarono in forza dell'articolo 2 del Regio Decreto del '31 sopra citato. Il clima liberale e la Costituzione stridevano con l'idea dei diritti di libertà negati attraverso l'uso delle ordinanze. Queste non potevano in nessun modo stridere, in virtù del principio di "necessità e urgenza", o di "contingenza", "ordine pubblico" etc. con la limitazione, o via conseguenza e primo effetto delle ordinanze stesse, della sfera giuridica dei cittadini, a maggior ragione se trattasi di libertà garantite dalla Costituzione¹¹. Inoltre si tendeva a non svuotare di contenuto politico la funzione legislativa del Parlamento che, assai nuova per l'epoca, non poteva certamente abdicare al proprio ruolo in virtù del potere di ordinanza. Ragion per cui il 2 luglio del '56 la Consulta statuita una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2 del R. D., delimitando di gran lunga l'uso del dispositivo.

La sintesi della sentenza andava nella direzione di evitare ogni possibilità di considerare il potere di ordinanza come uno strumento in grado di limitare i diritti sanciti dalla Costituzione Repubblicana, financo in situazioni contingenti di "necessità e urgenza". Inoltre con la sentenza si fuggiva qualsiasi dubbio sulla possibilità che il potere di ordinanza potesse avere "forza di legge".

In sintesi si riaffermava l'assoluto carattere amministrativo delle ordinanze che, in quanto tale, avrebbe dovuto essere solo ed esclusivamente "temporaneo", ovvero legato solo ai dettami della "necessità e dell'urgenza" legittimata da "un'adeguata motivazione" che, comunque, doveva tener conto dei limiti posti in essere dalle leggi e dai principi dell'ordinamento giuridico vigente. Nonostante questa dichiarazione di parziale ridimensionamento dell'uso del dispositivo in questione, il problema delle ordinanze amministrative appare oggi tutt'altro che risolto. Già a partire dal 1990, infatti, anno di pubblicazione del volume di Cavallo Perin a cui non ne sono seguiti altri degni di rilevanza, il problema può essere considerato come un "rimosso", sia dalle scienze giuridiche che dalle scienze socio-giuridiche.

Per moltissimi anni, cioè fino alla legge 125 del 2008 emanata in materia di Pubblica Sicurezza, potremmo dire che il carattere squisitamente amministrativo delle ordinanze ha continuato ad essere un problema

11 Cfr. Ivi, p. 85.

in relazione alla possibilità di andare in deroga rispetto al rapporto tra autorità e libertà che ogni ordinamento democratico dovrebbe garantire. In qualche modo, cioè, ci si è limitati a considerare il carattere dell'eccezionalità e dell'urgenza come un fenomeno "contingente" in grado di selezionare anche il mezzo più idoneo attraverso cui esplicitarsi, ovvero il potere di ordinanza.

3. Dall'eccezione alla norma. Le ordinanze amministrative come strumento della governance territoriale

La legge n. 125 promulgata il 24 luglio del 2008 al fine di "contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata" sancisce l'allargamento dei poteri già attribuiti ai sindaci dalla legge n. 142, nonché una specifica collaborazione tra la polizia municipale e la polizia di Stato. In sintesi legittima definitivamente un uso, anche eccessivo, delle ordinanze e delle relative sanzioni amministrative, intendendole come uno strumento tra gli altri per governare i territori.

Prima di questa data, tra il 2005 e il 2007, le ordinanze erano già state utilizzate da moltissimi comuni italiani per governare forme di vita ritenute "pericolose" per l'ordine sociale, non senza qualche dubbio sollevato sulla loro legittimità. Il caso più eclatante è quello della cosiddetta ordinanza anti-lavavetri ("Divieto di esercizio del mestiere girovago di lavavetri") voluta dal Sindaco di Firenze, Dominici, nel 2007.

L'ordinanza vietava l'esercizio del mestiere suddetto sanzionandolo attraverso il pagamento di un'ammenda, tuttavia in caso di inosservanza delle disposizioni, essa stessa prevedeva l'applicazione dell'art. 650 del codice penale, accompagnato dal «sequestro delle attrezzature utilizzate per lo svolgimento dell'attività e della merce»¹². L'art. 650, com'è noto, nello specifico dovrebbe punire «chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene (...) con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda fino a euro 206»¹³. Nel 2001, invece,

12 25 agosto 2007, ordinanza n. 774, Comune di Firenze.

13 Art. 650 del Codice Penale.

l'art. 121 del già citato R. D. del 1931 che disciplinava il mestiere di "girovago", era stato abrogato dall'art. 6 del Dpr n. 311, peraltro già sostituito dall'art. della legge n. 689 del 1981 il quale aveva considerato l'esercizio di queste attività semplici illeciti amministrativi. A distanza di un mese dall'emanazione dell'ordinanza, il sindaco Dominici fu costretto a revocarla, anche se la sostituì subito con un'altra che prevedeva "solo" l'illecito amministrativo punibile attraverso una sanzione altrettanto amministrativa. La Procura della Repubblica, infatti, aveva di fatto considerato illegittimo l'uso dell'art. 650 del codice penale all'interno dell'ordinanza.

Il problema dei "giovani dediti al bivacco", del "meretricio su strada", come quello dei "giovani dediti al bivio", del "meretricio su strada", della "vendita di Kebab" etc. Nonostante l'incidente con la Procura, le ordinanze amministrative, anche prima della legittimazione definitiva sancita dalla Legge 125 sopra menzionata, ormai erano diventate la norma. Una "normalizzazione" del concetto stesso di "necessità e urgenza" tesa a prevenire eventuali illeciti penali e ad esercitare un controllo sociale diffuso su tutte le condotte non considerate reato dal codice penale.

Una *normalizzazione* dell'eccezione che ha reso possibile, nel corso dell'ultimo decennio, l'uso delle ordinanze amministrative intese come uno strumento di "governo degli uomini e dei territori", come direbbe Foucault. Una *normalizzazione* da leggere, infine, all'interno di un disegno societario più complessivo teso a sostituire le forme classiche della politica e del diritto, conosciute durante la modernità, con l'esercizio di un potere sempre più attento a confondere la dialettica ordine e disordine sociale, di durkheimiana memoria, con l'imposizione autoritaria dell'ordine pubblico tramite i dispositivi securitari. Eppure i presupposti dell'ideologia securitaria sembravano essere, almeno all'inizio, molto poco consoni a strutturare una forma di controllo sociale e di disciplinamento delle condotte, comprese quelle non riconducibili a qualsivoglia tipologia di reato. Così come apparivano molto poco consoni a creare *status* afferenti a gruppi particolari della popolazione (migranti, prostitute, giovani etc.) contro cui accanirsi.

La *sicurezza*, come è noto ormai a tutti, ha sostituito la vecchia nozione sociologica di "disordine sociale", così come la nozione di "dife-

sa sociale"¹⁴ per incunearsi all'interno di un nuovo modo di intendere le società contemporanee definite da Luhmann, già a partire dal 1991, come "società del rischio". Il rischio e la prevenzione¹⁵ del rischio, ormai calcolabili anche attraverso formule matematiche, pur essendo un rischio a loro volta — come sostiene ripetutamente lo stesso Luhmann¹⁶ — costituiscono la cifra primaria attraverso cui le società contemporanee governano se stesse e gli altri. Il rischio oggi si seleziona tra una serie innumerevole di rischi (alcuni si considerano, mentre altri si ignorano), si comunica (il che prevede un aumento della consapevolezza collettiva, ma anche forme di costruzione dell'allarme sociale), si decide¹⁷. Il rischio, in sintesi, si governa per il tramite dei dispositivi securitari sotto forma di Decreti, di Leggi e attraverso le ordinanze amministrative.

In Italia si comincia a parlare di sicurezza, intendendo con ciò un modello integrato di governo della popolazione, soprattutto su scala locale, a partire dal '94, con il famoso progetto pilota "Città sicure della regione Emilia Romagna". Il progetto aveva il fine nobile di considerare il legame tra sicurezza e territori come "bene pubblico", ma ben presto, come tutte le cronache dimostrano, diventerà il primo volano attraverso cui diffondere una sorta di paura di massa che si tradurrà nell'esplicitazione diretta di un'idea di sicurezza basata sulla nozione di "ordine pubblico" da garantire con ogni mezzo, soprattutto attraverso l'uso smisurato delle ordinanze amministrative.

Dieci anni dopo una ricerca importante lo dimostrerà a pieno titolo¹⁸. La crisi del sistema di Welfare, la crisi del riformismo penale, ma

14 Su questo rimando alle bellissime pagine critiche dedicate all'argomento da A. Baratta, *Introduzione alla sociologia giuridico-penale. La criminologia critica e la critica del diritto penale*, Dispense del ciclo di lezioni tenute presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, marzo-aprile 1980, Bologna 1980, pp. 43-50.

15 Sulla prevenzione rimando a T. Pich, *La società della prevenzione*, Carocci, Roma 2006.

16 N. Luhmann, *Sociologie des Risikos*, (1991), ed. it., *Sociologia del rischio*, Mondadori, Milano 1996, p. 13.

17 Ivi, pp. 9-42. Sulla costruzione degli allarmi sociali in materia di rischio e sicurezza si rimanda a G. Mosconi, *Criminalità, sicurezza e opinione pubblica nel Veneto*, CLEUP, Padova 2000.

18 Si veda *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia* (a cura di M. Pavarini) Carocci, Roma 2006, p. 58.

anche ciò che Pavarini chiama le "ineffettività disciplinari", ovvero la tesi secondo cui «il sistema penale è in grado di punire solo una percentuale assai contenuta di autori di reato», il panico sociale su forme di criminalità derivanti dallo status di migrante in primis, la nascita della "vittimologia" hanno fatto il resto. All'interno di questo mutamento socio-politico un ruolo fondamentale è stato anche giocato dalla nascita della cosiddetta "polizia di prossimità".

Prima della promulgazione della legge 125, più volte citata in questo articolo, che di fatto equipara i poteri della polizia municipale a quelli della polizia di Stato, era già nata la nozione di "polizia di prossimità". Quest'ultima non era mai stata definita né da fonti legislative primarie, né da fonti secondarie, ma trovava la sua legittimazione solo attraverso dichiarazioni fornite dalle autorità nazionali di sicurezza e polizia¹⁹. La idea del poliziotto di quartiere si andava ad incuneare a ridosso del progetto "Città sicure" per implementare ulteriormente l'ideologia securitaria, sia a scopo preventivo che a scopo eventualmente punitivo. La libertà dei cittadini dalla paura doveva essenzialmente passare da questo, dall'idea di una "sicurezza partecipata e integrata" sui singoli territori che poi avrebbe prodotto, a distanza di un abbondante decennio, degli effetti sclerotizzati. Ovvero la nascita per Decreto prima e legge poi (legge 94, meglio nota come secondo pacchetto sicurezza del Governo Berlusconi) dei "volontari della pubblica sicurezza", le cosiddette ronde.

Se almeno sino agli anni '90 le definizioni di polizia rinvacciabili in autorevoli Trattati di diritto amministrativo erano chiare e tese a considerare la *polizia municipale* come uno strumento attraverso cui garantire un corretto *governo delle cose e dei luoghi* mentre la *polizia di sicurezza* avrebbe dovuto garantire il *governo degli uomini*²⁰, potremmo dire che con la nascita della "polizia di prossimità" prima e con la sua successiva legittimazione nell'ordinamento giuridico vigente, la stessa polizia municipale assolve ormai entrambe le funzioni. Si occupa delle cose e dei luoghi e, contemporaneamente, degli uomini. È la polizia

municipale, infatti, a sanzionare le condotte disciplinate dalle ordinanze amministrative che riguardano sempre uomini e donne. Ai sindaci spetta ormai un grosso potere "decisionale" in materia di pubblica sicurezza (definitivamente sancito dalla legge n. 142 del '90 prima e dalla legge n. 125 poi) che si esplicita attraverso l'atto formale delle ordinanze amministrative, mentre la polizia municipale assolve alla funzione di micro potere esecutivo.

È piuttosto evidente, quindi, come questa recente fenomenologia socio-giuridica in materia di pubblica sicurezza, abbia trasformato la funzione delle ordinanze amministrative in Italia da strumento di potere votato a dirimere questioni di "necessità e urgenza" a strumento di potere "normale". Le ordinanze amministrative tese a disciplinare le condotte di presunte tipologie di persone ritenute a priori "pericolose", nonostante le loro stesse condotte non siano riconducibili ad alcuna tipologia di reato prevista dal Codice penale, sono ormai divenute la norma. Una prassi normale e normalizzatrice della *governance territoriale*.

4. In nome del "decoro urbano". Alcune ordinanze esemplari

L'uso delle ordinanze amministrative, intese come strumento della *governance territoriale* atto a garantire l'ordine pubblico per la "sicurezza" dei cittadini, pur essendo indirizzato a tipologie di persone diverse (principalmente prostitute, lavaveri, "giovani deciti al bivacco", "giovani nullafacenti", lavoratori immigrati ambulanti, tanto quanto liberi commercianti di Kebab, esercenti, cittadini senza nessun'altra qualifica), ha come principio fondativo di legittimazione politica la nozione di "decoro urbano". Con questa nozione si intendono più cose: 1) Il controllo sociale nonché il sanzionamento amministrativo di condotte ritenute a "rischio"; 2) Il divieto di esercitare alcune professioni nonostante esse non siano sanzionabili attraverso il codice penale; 3) Una sorta di principio estetico fondato sulla nozione di ordine pubblico che decide a priori, attraverso la riconfigurazione di status, cosa o chi possa essere lecito e cosa o chi non possa esserlo. In questo paragrafo, non potendo analizzarle tutte, cercherò di compiere una breve analisi qualitativa di almeno quattro ordinanze: l'imposizione del muro di Via Anelli a Padova, il divieto di esercitare il

19 D. Bertaccini, «La nuova riforma della polizia italiana: i discorsi e le pratiche ufficiali di polizia di prossimità in Italia», in *L'amministrazione locale della paura*, op. cit., p. 66.

20 G. Campesi, *Genealogia della pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, Ombre Corte, Verona 2009, Cfr. p. 225.

mesiere di lavavetri a Firenze e Roma, il divieto di esercitare il mestiere di prostituta, il divieto di iscrizione all'anagrafe se non si raggiunge una somma di reddito pre-definita dal sindaco del Comune in questione. Tale scelta è stata effettuata su un ammontare di quasi settecento ordinanze da me raccolte in questi anni. Le ho scelte perché trattasi, appunto, di casi "esemplari", ma anche di casi-pilota sui quali il conflitto sociale, i media, il dibattito politico, è stato piuttosto forte. Trattasi di ordinanze sia prece- denti alla Legge n. 125, sia successive.

PD
4.1. *Via Anelli indecorosa? Costruiamo un muro* Zanonato 2006

Facendo riferimento al Decreto legislativo n. 267 del 2000 in materia di attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale, con il supporto attivo di prefetti e questori, il sindaco di Padova Flavio Zanonato, nell'agosto 2006, firmava un'ordinanza per avviare la costruzione di un muro in Via Anelli²¹. Un muro in grado di separare il complesso edilizio della "Serenissima" dal resto della popolazione padovana.

Per legittimare la costruzione del muro, Zanonato nell'ordinanza fa riferimento a continui e gravi incidenti provocati da "gruppi di cittadini extra-comunitari appartenenti ad etnie diverse" all'interno del complesso edilizio della "Serenissima". Secondo l'ordinanza il sito da murare era un «punto di riferimento importante per lo spaccio di stupefacenti anche per consumatori provenienti da altre province», pertanto si riteneva «di estrema necessità, utilità e urgenza l'isolamento del settore intorno del complesso edilizio» per impedire che gli immigrati potessero stazionarvi.

A tal proposito, si ordinava di costruire un muro lungo ottanta metri e alto tre, in modo tale da separare il complesso dagli altri edifici abitati dagli "autoctoni"; di installare un sistema di videosorveglianza nell'area; di avviare un controllo sugli ingressi e le uscite dall'area, nonché l'istituzione di posti di blocco permanenti nella stessa area. Per tanto anziché punire gli spacciatori, chiunque essi fossero, la scelta di Zanonato cadeva su un'ordinanza "esemplare" in grado di combattere il "degrado urbano" che, puta caso, aveva una matrice "etnica".

21 2 agosto 2006, Ordinanza n.20, Comune di Padova.

Per favorire il "decoro urbano" degli autoctoni si andava, pertanto, a costruire un ghetto, recintando *de facto*, una fetta di popolazione padovana. L'enorme rilevanza data dai media all'accaduto portò Zanonato a respingere le critiche e le accuse rivoltegli, ma non lo dissuase dall'uso delle ordinanze.

Il 13 gennaio del 2007, il sindaco "ordinò" che una delle palazzine presenti nel recinto fosse sgomberata perché non conforme alle norme igienico-sanitarie e a quelle di sicurezza, nonché di murare e sigillare le porte, le finestre e tutti gli altri varchi in modo tale da evitare in futuro possibili occupazioni dello stabile²². Agli "etnici" furono trovate altre sistemazioni e tutto si ricompose nel conflitto generato dal dispositivo di lì a qualche mese. Intanto si andava a sancire, simbolicamente e nella realtà, quel principio secondo cui i problemi sociali causati da situazioni di difficoltà oggettiva, possano essere risolti attraverso gesti autoritari del tutto incapaci di generare una presa di coscienza collettiva sulle risposte da dare a fasce della popolazione disagiate. In questo caso, infatti, l'ansia da "decoro urbano" ha finito con il produrre l'effetto inverso: la costruzione, la produzione e l'imposizione di un muro, nonché di uno status assai favorevole a facilitare nell'opinione pubblica il nesso migrante=delinquente.

4.2 I lavavetri rendono "ansiosi" FI Dominici 2007
Maurano 2009

Secchi "pericolosi". Il 25 agosto del 2007 il sindaco di Firenze Domini ordinava, tramite ordinanza n. 774, a tutti i lavavetri presenti sulle strade della città di sgomberare il campo. I lavoratori, secondo il provvedimento, erano e sono i principali responsabili della pericolosità concernente la "normale circolazione stradale", sia veicolare che pedonale. Inoltre i loro attrezzi, secchi e altri oggetti diventavano rei di aver abusivamente occupato uno spazio pubblico²³. Ad aggravare la situazione dei lavavetri compariva anche la nozione di "molestia". Secondo il sindaco, infatti, tali attività "molestano" i cittadini e possono essere anche causa di reazioni violente nonché di conflitto urbano. La

22 9 ottobre 2006, Ordinanza n. 30, Comune di Padova.

23 25 agosto 2007, Ordinanza n. 774, Comune di Firenze.

loro presenza per le vie e ai semafori, infine, veniva e viene considerata "anti-igienica" dal momento che la presenza di strumenti adibiti alla lavatura dei parabrezza "causano lo sversamento di acqua sporca". L'ordinanza fu bloccata dalla Procura perché Dominici aveva addirittura utilizzato l'art. 650 del codice penale come riportato sopra. Tuttavia, nonostante l'intervento della Procura, a distanza di pochissimo tempo, ovvero l'11 settembre del medesimo anno, Dominici ci riprovava con l'ordinanza n. 833.

Nel nuovo dispositivo si fa riferimento ad una situazione di emergenza e di pericolo per l'incolumità pubblica bollando come "comportamenti aggressivi e insistenti" le stesse richieste dei lavaveretri. Tale insistenza, secondo l'ordinanza, si esercitava anche dopo l'esplicito rifiuto degli automobilisti andando a generare in questi ultimi "atteggiamenti difensivi dovuti alla preoccupazione e allo stato di timore e ansietà"²⁴. I lavaveretri, in sintesi, erano e sono generatori di una patologia di tipo psichico (l'ansia).

Nonostante le polemiche e gli innumerevoli interventi contrari, Alemanno, il sindaco di Roma, ha utilizzato la stessa ordinanza per vietare l'esercizio del mestiere di lavaveretri nel novembre del 2009. È evidente, quindi, quanto di fatto il "decoro urbano" passi oggi attraverso il disciplinamento di alcune condotte di lavoro "irregolare" ritenute pericolose per i cittadini. L'ansia dei cittadini, in realtà, non è altro che un argomento del tutto strumentale rispetto alla riproposizione delle teorie di *Labelling Approach* messe a punto dalle ordinanze anti-lavaveretri. Oltre che una funzione-specchio della "paura del diverso" costruita *ad hoc* dai dispositivi securitari.

4.3 Il corpo del reato? L'abbigliamento "adescante" delle prostitute

Alla letteratura ancora non molto cospicua sul rapporto che intercorre tra lavoro sessuale, decisione legislativa e pubblica sicurezza²⁵ van-

²⁴ 11 settembre 2007, Ordinanza n. 833, Comune di Firenze.

²⁵ Su generi e sicurezza rimando a T. Pitch, C. Ventimiglia, *Che genere di sicurezza? Donne e uomini in città*, Franco Angeli, Milano 2001; sulla legislazione in materia di prostituzione il classico di M. Gibson, *Stato e prostituzione in Italia*, Il Saggiatore, Milano 1995; D. Danna, *Che cos'è la prostituzione*,

no aggiunte anche le ordinanze amministrative in materia. Il "decoro urbano", infatti, per poter avere gli effetti desiderati, nelle società del rischio contemporanee, passa anche attraverso ciò che comunemente viene inteso come il "mal costume" e la "pubblica decenza". Concretamente viene messo in discussione dall'esercizio del meretricio per strada. Pertanto le lavoratrici del sesso e i loro clienti entrano a pieno titolo tra i soggetti da sanzionare a causa del "degrado" urbano che contribuiscono a generare.

Il mestiere più vecchio del mondo, a volte ritenuto "normale" da alcune legislazioni atte a regolamentarlo, a volte ritenuto "osceno" da altre, negli ultimi anni è stato oggetto di ripetute ordinanze amministrative che da Padova a Riccione, da Verona a Brescia, da Roma a Vicenza, passando per Parma etc. hanno tentato di "eliminare" il fenomeno dalle strade utilizzando sanzioni amministrative che vanno fino ai 500 euro. Tra i primi sindaci ad occuparsi del tema spicca sempre Flavio Zanonato il quale tramite un'ordinanza del maggio 2007, finalizzata a garantire una maggiore "sicurezza stradale", cerca di risolvere il problema. Il testo accosta la "sicurezza stradale" alla necessità di porre un esplicito divieto all'esercizio del meretricio.

Secondo l'ordinanza il lavoro sessuale creava e crea ingorghi mettendo a "rischio" l'incolumità degli automobilisti. In particolare si vieta ai "clienti" di sostare per strada per contrattare eventuali prestazioni sessuali e si vieta alle lavoratrici di mostrarsi con "abiti succinti o senza veli"²⁶, il che si interpreta come il comune senso del pudore. La motivazione di fondo dell'ordinanza fa riferimento alle esigenze di "tutela del decoro e della decenza nei luoghi pubblici". Il 2 agosto del 2008, interveniva sullo stesso argomento anche il sindaco di Verona Flavio Tosi il quale disponeva il divieto «a chiunque di contrattare ovvero concordare prestazioni sessuali a pagamento, oppure intrattenersi, anche dichiaratamente solo per chiedere informazioni, con soggetti che esercitano l'attività di

Asterios, Trieste 2004; su prostituzione e sicurezza si rimanda a P. Saitta, «Un nuovo ordine per le strade», in G. Signorino, P. Saitta, M. Centorino, *Set Industry. Profili economici e sociali della prostituzione*, Thinks Thanks, Napoli 2009; infine su ordinanze amministrative e prostituzione si vedano L. Malucelli, R. Martini, *I sindaci e le ordinanze. Azioni amministrative contro la prostituzione in Italia*, Aspasia, Bologna 2002.

²⁶ 4 maggio 2007, Ordinanza n. 13, Comune di Padova.

meretricio su strada o che per l'alloggiamento, ovvero per l'abbigliamento ovvero per le modalità comportamentali, manifestano comunque l'intenzione di esercitare l'attività consistente in prestazioni sessuali²⁷, l'intenzione di salire a bordo delle automobili da parte delle lavoratrici del sesso, pena la sanzione. Dopo circa un mese anche Alemanno, sindaco di Roma, interveniva sul tema. Attraverso l'uso strumentale dell'eventuale criminalità organizzata atta al traffico della prostituzione (lo sfruttamento della prostituzione è infatti un'autonomia fattispecie di reato, art. 600 del codice penale), si è andati a vietare su tutto il territorio dell'Urbe qualsiasi forma di lavoro sessuale.

Rientro come uno dei fenomeni più rilevanti sul piano della "normale circolazione stradale", l'esercizio del lavoro sessuale viene stigmatizzato nell'ordinanza come "indecoroso e indecente", nonché dichiaratamente offensivo nei confronti della "pubblica sensibilità". Inoltre, secondo Alemanno, tale fenomeno provoca "tensione nella cittadinanza"²⁸. Pertanto l'ordinanza vietava a chiunque di contattare soggetti dediti alla prostituzione proibendo altresì «di assumere atteggiamenti, modalità comportamentali ovvero indossare abbigliamento che manifestino inequivocabilmente l'intenzione di "adescare" o esercitare l'attività di meretricio». Dopo il "mal costume" e la "pubblica decenza", l'abbigliamento "adescante", nozione assai vaga quanto irilevante sul piano della certezza del diritto, ha così preso piede nel nuovo vocabolario messo a punto dalle ordinanze amministrative.

4.4 Residenza e reddito. Un binomio impossibile

Ancor prima dell'approvazione della Legge 94 del 2009, concernente nuove misure di sicurezza, tra cui l'obbligo da parte dei pubblici ufficiali di certificare le condizioni "igienico-sanitarie" delle dimore degli immigrati che fanno richiesta di permesso di soggiorno, il sindaco di Cittadella, Bionci, interveniva in materia attraverso un'ordinanza amministrativa. A detta del sindaco e dell'ordinanza l'intervento si mostra

va necessario considerati i dati quantitativi, piuttosto alti, concernenti la presenza di immigrati sul territorio.

Pertanto, come recita il testo dell'ordinanza, il fenomeno migratorio su scala locale «laddove non si attuino più specifici controlli e verifiche, potrebbe assurgere a connotati di vera e propria emergenza sotto il profilo della salvaguardia dell'igiene e della sanità pubblica, nonché dell'incolumità dell'ordine e della sicurezza nella loro più ampia accettazione del termine»²⁹. Secondo il sindaco le condizioni abitative degli immigrati a Cittadella erano e sono ad alto rischio di degrado. Un degrado che poi si ripercuote negativamente sulle condizioni igieniche dell'ambiente circostante al punto tale da ritenere indispensabile un intervento preventivo per accertare «la sussistenza di condizioni igienico-sanitarie minime poste a garanzia della salubrità e dell'abitabilità degli alloggi, nei procedimenti connessi alla richiesta di iscrizione anagrafica»³⁰.

Con queste premesse nel novembre 2007, il sindaco di Cittadella emanava un'ordinanza recante disposizioni in materia di iscrizione nel registro della popolazione, stabilendo regole diverse per la popolazione immigrata. Quest'ultima, infatti, per potersi iscrivere presso l'anagrafe del Comune di Cittadella avrebbe dovuto dimostrare di avere risorse economiche sufficienti per sé e per la propria famiglia nonché di avere una copertura sanitaria in grado di non gravare sul sistema sanitario nazionale. Il Comune, inoltre, avrebbe fatto delle indagini per verificare la liceità della provenienza delle risorse. Il tutto al fine di assicurare "l'ordine e la pubblica sicurezza". L'imposizione di un reddito per ottenere l'iscrizione anagrafica degli immigrati "regolari", la richiesta di idoneità alloggiativa, nonché l'esclusione dalla possibilità di iscriversi da parte di chi aveva precedenti penali per finalità meramente preventive proponeva *de facto* una sorta di "doppio binario" sul piano dell'accesso ai diritti fondamentali di residenza, oltre che una forma di evidente esclusione per tutte quelle categorie di persone a cui si applicano trattamenti basati sullo status. Gli immigrati in primo luogo.

²⁷ 2 agosto 2008, Ordinanza n. 81, Comune di Verona.

²⁸ 16 settembre 2008, Ordinanza n. 242, Comune di Roma.

²⁹ 16 novembre 2007, Ordinanza n. 258, Comune di Cittadella.

³⁰ Ivi.

5. Conclusioni

I pochi casi "esemplari" analizzati, nonché l'analisi teorica della nascita e dello sviluppo della funzione che hanno avuto e che hanno oggi le ordinanze amministrative ci consentono di trarre qualche conclusione. In primo luogo potremmo dire che pur utilizzando assai spesso la nozione di "emergenza" in merito ai fenomeni che si vogliono disciplinare attraverso le ordinanze, lo scopo appare meramente votato o alla repressione di fenomeni sociali storicamente ritenuti "normali" dalla popolazione, o votato alla prevenzione di crimini eventuali in un'ottica di normalizzazione della funzione svolta dal dispositivo. Se almeno sino alla fine degli anni '80 le ordinanze venivano usate solo in casi estremi come i terremoti, i disastri naturali etc., oggi coinvolgono intere fasce della popolazione. Intervengono direttamente sulle condotte delle persone. In quest'ultimo caso è evidente, però, il ruolo di stigmatizzazione forzata messo a punto nei confronti di alcune tipologie specifiche della popolazione (gli immigrati, le prostitute etc.).

Un altro elemento centrale è l'oltrepassamento del penale. Le ordinanze, infatti, attraverso la sanzione amministrativa, puniscono comportamenti che non rientrano nella casistica delle fattispecie di reato. In nome del "decoro urbano" si vietano comportamenti sulla base di ciò che si è e non sulla base di ciò che si fa. La nozione di "abbigliamento adescante" ne è l'esempio più calzante. In sintesi potremmo dire che oggi le forme di disciplinamento e di controllo sociale non si consumano più solo all'interno di spazi chiusi come il carcere, i Cie, gli ospedali, ma sembrano aver pervaso l'intera società. Il divieto, insomma, è diventato la norma. Quasi l'unico strumento della decisione politica utilizzato nelle pratiche di *governance territoriale*. Un problema che anziché governare il rischio genera ulteriori rischi. Primo fra tutti il restringimento, sempre più consistente, dei diritti di libertà.

CAPITOLO IV

CORPI SCOMPARSI.
AMMINISTRATIVA
AMMINISTRATIVE

LA DELINQUENZA

Abbiamo deciso di fondare una sezione della Lega Nord a Lampedusa per imparare da loro le tecniche dell'auto-governo e per fare la guerra ai clandestini.

Dichiarazione di A. M., una...

I Corpi scomparsi sulla soglia del non-diritto

Tra le molteplici costellazioni di analisi sociologica e possibi-

Tra i primi testi apparsi in Italia sull'impatto sociale, politico e giuridico dei flussi migratori ci limitiamo a citarne solo alcuni tra i più significativi come:

A. Dal Lago, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano 1999; S. Sassen, *Migranten, Stedler, Flüchtlinge. Von Der Massenandrangung zur festung Europa* (1996), ed. it. *Immigrati, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano 1999; A. Sayad, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, (1999), ed. it. *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina, Milano 2002; A. Ardigò, *M. de Bernart, G. Sciorrino* (a cura di), *Migrazioni, risposte sistemiche, nuove solidarietà*, F. Angeli, Milano 1991; S. Mezzadra, *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Ombre Corte, Verona 2001; S. Mezzadra (a cura di), *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, Derive Approdi, Roma 2004; A. Ong, *Da Rifugiati a cittadini*, Raffaello Cortina, Milano 2003; A. Simone, *Devenir sans Papiers*, Mimesis, Milano 2002 e A. Simone, voce *Migrazioni*, in *Lessico di biopolitica*, op. cit., pp. 182-186.