



Daspo urbano e guerra ai poveri

Livio Pepino¹

Abstract

After briefly tracing the history of the normative treatment of the phenomena of poverty and vagrancy since the early Middle Ages, the essay places the legal institution of the Daspo (ASBO) in the broader perspective of the criminal policies that have developed in all Western countries since the 1980s. These policies have been characterised by the tendency to criminalise poverty and all those social marginality' phenomena that cause panic in public opinion. This approach has also involved local institutions, starting with the mayor and the municipal police. In this way, there has been a progressive shift from the war on poverty, understood as a social phenomenon, to the war on the poor in which the marginalised individual is somehow blamed for his social condition.

Keywords: Daspo, ASBO, poverty, vagrancy, history, criminal policy, penal state

¹ Livio Pepino, ex magistrato Consigliere di Cassazione, già presidente di Magistratura Democratica, Responsabile delle Edizioni del Gruppo Abele.

1. Premessa

Come impedire a hooligans e ultras di devastare stadi e adiacenze in occasione di partite di calcio? Il legislatore del secolo scorso ha individuato una soluzione semplice e drastica: vietare ai tifosi più scalmanati e violenti, individuati in base alle condotte pregresse, di accedervi, magari imponendo loro di recarsi, nei relativi orari, a firmare un apposito registro in un (lontano) commissariato di polizia. È nato così il Daspo (strano termine, acronimo, appunto, di “divieto di accesso alle manifestazioni sportive”), introdotto nel nostro Paese con una legge del dicembre 1989. I limiti piuttosto rigidi della fattispecie e, soprattutto, la tipologia dei destinatari (invisi ai più) non produssero, allora, particolari polemiche e dibattito né sulla misura in sé né sulle sue potenzialità espansive nel sistema. A torto che, negli anni successivi, il Daspo, oltre a consolidarsi e affermarsi nella versione originaria, è diventato una sorta di riferimento culturale, di modello ripetibile in situazioni analoghe, o ritenute (spesso a torto) tali.

Sul crinale del nuovo millennio, così, il Daspo è stato evocato in tutte le (eterogenee) occasioni in cui si volevano rimuovere dalla scena, in modo drastico e senza affrontarne le cause, comportamenti considerati lesivi della tranquillità e della sicurezza dalla parte soddisfatta della società o finanche della semplice possibilità di godere di vie o piazze senza presenze fastidiose o inquietanti. C'è stata, prima, una lunga

stagione nella quale il Daspo è stato esplicitamente richiamato per vietare ai cosiddetti “antagonisti” la partecipazione a manifestazioni politiche: prospettiva abbandonata sol perché conseguita rinunciando al nomen e trasferendo nei contenuti in misure di prevenzione classiche (i fogli di via) o addirittura, in modo ancor più improprio, in obblighi connessi con misure cautelari non detentive (con pratiche sperimentate in modo sistematico, per esempio, in Val Susa nei confronti degli oppositori alla Nuova Linea ferroviaria Torino-Lione). Poi, in tempi più recenti, lo schema del divieto e dell'allontanamento è stato rilanciato pari pari, sostituendo o integrando le prassi delle ordinanze sindacali securitarie (falcidiate dalla Corte costituzionale), per tutelare il “decoro urbano” o la “sicurezza delle città”, mantra delle società diseguali pre Covid (e, a quanto si prospetta, post Covid). Così una sequenza di provvedimenti legislativi noti con i nomi dei ministri dell'interno proponenti (dal decreto Minniti [n. 14/2017] al decreto Lamorgese [n. 130/2020] passando per i decreti Salvini [nn. 113/2018 e 53/2019]) ha arricchito il nostro sistema del cosiddetto Daspo urbano, diretto a colpire con l'allontanamento dai luoghi incriminati e con il divieto di tornarvi per 48 ore (nonché con sanzioni pecuniarie e misure interdittive più gravi in caso di recidiva) chi ostacola o turba l'accesso o la permanenza in stazioni, porti, aeroporti, presidi sanitari, scuole, siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali,

luoghi di cultura o di interesse turistico, fiere, mercati, teatri, parchi ovvero i parcheggiatori abusivi e i bagarini e chi è colto in stato di ubriachezza o nell'atto di compiere atti contrari alla pubblica decenza e via elencando.

Dagli hooligans ai poveri – è il caso di dire – ch  a questi ultimi soltanto il Daspo urbano   destinato, anche se – secondo l'ironica e graffiante affermazione di oltre un secolo fa di Anatole France (1894): "la legge, nella sua solenne equit  proibisce cos  al ricco come al povero di dormire sotto i ponti, di elemosinare nelle strade e di rubare pane".

Si sa, le leggi – questo tipo di leggi – sono ferite nella carne dei pi  deboli e manifesti su cui costruire fortune elettorali e, dunque, poco interessa monitorarne l'esito e seguirne il reale funzionamento. Ma, nel disinteresse di Governi e Parlamenti, ci pensano, talora, studiosi e studiosi offrendo spunti fondamentali per il dibattito pubblico.   il caso della ricerca di Federica Borlizzi proposta in questo numero della rivista che documenta aspetti sconosciuti e di grande interesse di questo armamentario punitivo costruito, con assoluta continuit , da Governi di (apparente) diverso colore. Apprendiamo, per esempio, che nell'arco temporale di tre anni (dal 24 settembre 2017 al 29 settembre 2020) i Daspo urbani, nelle loro varie tipologie sono stati complessivamente 21.679 e hanno avuto come destinatarie 10.081 persone. Pi  in particolare essi hanno riguardato lo 0,01

per cento della popolazione italiana e lo 0,12 per cento di quella straniera; il 60 per cento dei provvedimenti sono stati emessi in quattro citt  (Roma [5.836], Napoli [3.953]. Milano [1.7145] e Palermo [1.513]) mentre nessun'altra ha raggiunto il tetto dei 1.000; i provvedimenti sono stati per lo pi  reiterati fino ai casi grotteschi, entrambi realizzati a Roma, di un quarantenne del Bangladesh e di una trentenne romana che ne hanno avuti rispettivamente 187 e 173.

Basterebbe... Ma   anche l'occasione per aggiornare l'analisi sull'armamentario del controllo della povert  nella storia nazionale e non solo.

2. Excursus storico sulla legislazione in tema di povert  e vagabondaggio

Conviene partire da un breve excursus storico. Nel nostro sistema legislativo i termini "poveri" e "povert " hanno avuto, a partire dalla met  del secolo scorso, scarsa cittadinanza. Qualche volta per pudore (  il caso della Costituzione, in cui non si parla mai di poveri pur facendosi ripetutamente riferimento alle loro condizioni di vita). Pi  spesso per rimozione o per cattiva coscienza (come nella tradizione delle leggi di ordine pubblico in cui, a partire dall'Ottocento, i poveri compaiono per lo pi  con

definizioni colpevolizzanti come quella di “oziosi e vagabondi”²).

In realtà ci fu nella storia – nell’Alto Medioevo – un tempo in cui la povertà divenne fonte di diritti, tanto da far assurgere il patrimonio della Chiesa a “proprietà dei poveri”, destinata a chi non era in grado di mantenersi con il proprio lavoro e non alienabile neppure da parte dei vescovi (con conseguente configurazione del suo uso improprio come grave illecito, sanzionato con la scomunica). Ma fu eccezione: quando il diritto si è occupato dei poveri lo ha fatto, per lo più, in chiave di difesa della società. Presto, ancora in età medioevale, i poveri smarrirono il riferimento a Dio per acquisire il ruolo di peccatori, di parassiti, di esseri antisociali simili al demonio e meritevoli, per questo, di punizione. Ciò diede la stura a una serie di interventi repressivi o di espulsione sempre più penetranti. Così nel Cinquecento dilagarono bandi, leggi e ordinanze dirette a colpire mendicanti e vagabondi³ che aprirono la strada al

secolo della “grande reclusione”, come venne definito il Seicento. E fu un fiorire di case di correzione, di ospedali, di depositi di mendicizia, di prigioni e via di seguito. Inutile dire che l’altra faccia dell’internamento era la punizione per chi trasgrediva le regole ad esso connesse. In Francia, ancora alle soglie della rivoluzione borghese, l’essere sorpresi a mendicare era fonte di sanzioni assai gravi: dapprima l’internamento per almeno due mesi nell’ospedale generale; poi, la seconda volta, una reclusione crescente e la marchiatura con la lettera M (iniziale di mendiant); infine, in caso di

²Il binomio “oziosi e vagabondi” apre l’elenco delle persone pericolose, destinatarie delle misure di prevenzione, contenuto nell’art. 1 legge 27 dicembre 1956, n. 1423. Ciò in perfetta continuità con la legislazione di pubblica sicurezza degli Stati preunitari, in particolare la legge 26 febbraio 1852, n. 1339, poi fatta propria dal Regno di Sardegna (che prevedeva misure repressive nei confronti dei “forestieri che esercitavano il commercio ambulante senza licenza”, dei “sospettati di commettere furti di campagna o pascolo abusivo” e, appunto, di “oziosi e vagabondi”).

³Una ricca documentazione al riguardo può leggersi in P. Camporesi (1973). Merita riprodurre, anche per la loro sorprendente modernità, alcuni stralci di ordinanza della

Toscana del ‘500: “Vagabondi, birboni, cantimbanchi, ciarlatani e simili persone oziose forestiere, che vanno furfantando per non lavorare, benché siano abili, sono comandati sgombrare dalli Stati di Sua Altezza Serenissima fra tre giorni, e proibiti venirci, e lasciarsi entrare per l’avvenire, ed essere ricettati dagli osti, tavernieri o spedali, e da qualsivoglia altra persona, sotto pena a detti furfantoni maggiori d’anni 15 della galera a beneplacito, e alli minori di detta età e alle donne della frusta [...]. Vagabondi birboni, che si fingono ammalati, storpiati, enfiati, ulcerati, indemoniati, santi, andar in estasi, e cose simili per estorcere elemosine o in altro modo denari, sono tanto esosi e odiosi alla legge, che è permesso a ciascuno privato far prova ed esperienza se tali cose siano vere o finte, e trovandosi finte devono essere puniti come falsari. Con dichiarazione circa forestieri, che venissero per mettersi a qualche arte o servitù, devino nel termine di giorni sei essersi accomodati, e mostrarne fede de’ maestri o padroni, e circa li suddetti poveri non devino star oziosi, ma nel termine di un mese mettersi a qualche esercizio o servitù, e in esso continuare con mostrarne fede da’ maestri o padroni sotto pena, mancando per la prima volta, di un anno di confino alla fabbrica di Pisa, la seconda due anni a detta fabbrica, pena le stinche per altrettanto tempo non osservando, e la terza cinque anni di galera” (ivi, p. 401 ss.).

ulteriore recidiva, anni di lavoro forzato sulle galere per gli uomini e di segregazione nell'ospedale generale per le donne (in entrambi i casi aumentabili a beneplacito dei tribunali). Si potrebbe continuare a lungo, ma tanto basta a dimostrare che il modello di governo repressivo della povertà ha, dunque, attraversato i secoli.

Una svolta, in realtà, è intervenuta, almeno a livello di proclamazione di principi, con il costituzionalismo contemporaneo – affermatosi compiutamente a metà del Novecento, dopo il secondo conflitto mondiale – ha introdotto un elemento di profonda novità. È cambiato l'obiettivo: non più il governo della povertà ma la sua eliminazione. Illusione o prospettiva realistica che fosse, la svolta è stata epocale e ha ribaltato, potenzialmente, il segno del sistema politico. Due i suoi capisaldi: l'uguaglianza e il lavoro per tutti⁴.

Questa impostazione ha guidato la politica del nostro Paese dalla Costituzione fino agli anni Ottanta. È stato un cammino accidentato, pieno di resistenze ma la direzione è stata univoca. Sono stati i decenni del “miracolo economico”: l'economia tirava e la

forbice tra ricchi e poveri si restringeva. In maniera insufficiente, ma si restringeva. E, soprattutto, l'orizzonte di una maggiore uguaglianza sociale era, almeno a livello teorico, una prospettiva condivisa. Non era certo il migliore dei mondi possibile; anzi era un welfare paternalistico, clientelare e inefficiente; ma era un passo nella direzione dell'uguaglianza.

Negli anni Ottanta, peraltro, questo percorso virtuoso si è interrotto e poi, gradualmente, ha cambiato direzione. Sia nella cultura che nella produzione legislativa. La virata è stata netta. La promessa di benessere per tutti ha lasciato in eredità solo un consumismo diffuso (e la crescente paura della sua riduzione...). La povertà, in termini relativi e in termini assoluti, è tornata ad essere una piaga nazionale (estendendosi fino a settori di occupati, i cui salari restano al palo mentre quote crescenti di PIL passano a incrementare profitti e rendite) fino ai giorni nostri, quando le statistiche Istat sulla povertà in Italia nel 2020 documentano che sono in condizioni di povertà assoluta oltre 2 milioni di famiglie, pari a 5,6 milioni di persone, e in povertà relativa 2,6 milioni di famiglie, pari a 8 milioni di persone.

3. La guerra ai poveri e ai migranti nella stagione dello Stato penale

Il descritto cambiamento politico, economico e culturale ha modificato in maniera crescente anche il quadro delle politiche nei confronti dei poveri.

⁴Inutile dire che nessuno di questi principi è un *novum* nei sistemi costituzionali. Entrambi – l'uguaglianza soprattutto – sono elementi cardine delle Costituzioni borghesi: quella degli Stati Uniti d'America del 17 settembre 1787 e quella francese del 24 giugno 1793. Ma in quei testi l'affermazione dei principi, pur effettuata con grande enfasi, non si trasformò in sistema normativo: restò un auspicio assai più che un vincolo giuridico.

Il verbo della disuguaglianza ha ridisegnato i sistemi istituzionali, i rapporti sociali, il concetto stesso di cittadinanza e di democrazia. Il laboratorio principale di questa prospettiva è stato il trattamento riservato ai migranti (rectius, ai migranti poveri). Tale trattamento ha riproposto un doppio livello di cittadinanza, caratteristico dei sistemi premoderni. Le componenti dell'operazione sono note e ripetutamente segnalate. Basti qui ricordare le più eclatanti: la creazione, attraverso una normativa ad hoc, di un'ampia fascia di irregolari privi di qualsivoglia diritto, veri cittadini di serie B, la cui presenza è tollerata e favorita ma non regolarizzabile in via ordinaria; la previsione della irregolarità come situazione penalmente rilevante sino a trasformare il migrante irregolare in persona illegale, assoggettata per il solo fatto di esistere a sanzione penale⁵ e a misure di internamento del tutto peculiari nelle modalità e nei presupposti⁶; la degradazione del soggiorno a contratto, appendice del parallelo contratto di lavoro, con rinuncia da parte dello Stato

⁵È questo il senso del reato di clandestinità introdotto nel nostro sistema penale dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, con cui “per la prima volta dopo le leggi razziali del 1938 è stata penalizzata una condizione personale di status” (così L. Ferrajoli, 2009, p. 9).

⁶Il riferimento è ovviamente ai centri di detenzione (pudicamente definiti “centri di permanenza temporanea e assistenza” e poi “centri di identificazione ed espulsione”) per gli stranieri destinatari di provvedimento di espulsione, introdotti dalla legge n. 40/1998 (Turco-Napolitano) e potenziati dalla legge n. 189/2002 (Bossi-Fini).

ai suoi poteri sul punto e attribuzione degli stessi al datore di lavoro (nuovo signore feudale, padrone non solo della prestazione del lavoratore, ma anche del suo status, e dunque della sua libertà e del suo stesso corpo); la sottoposizione del migrante (anche se “regolare”) a controlli e vessazioni sconosciute ai cittadini, a cominciare dal prelievo obbligatorio delle impronte digitali e via elencando. Il trattamento riservato ai migranti è stato peraltro – come si è detto – un laboratorio le cui elaborazioni hanno avuto una immediata capacità espansiva: finanche nel diritto penale dove la divaricazione tra il codice dei galantuomini (o degli abbienti) e quello dei briganti (o dei poveri) è cresciuto a dismisura.

Alla contrazione dell'intervento pubblico nel sociale si è accompagnata una crescita abnorme del penale, con una brusca inversione delle scelte di politica criminale degli anni Settanta, improntata a un generalizzato abbassamento delle pene e a una significativa possibilità di modificazione e riduzione delle stesse in fase esecutiva. I passaggi della svolta sono stati numerosi e talora deflagranti: aumento del catalogo dei reati (anche resuscitando fattispecie depenalizzate negli anni precedenti); aggravamento generalizzato (e spesso abnorme) delle pene; restringimento, per i recidivi, dell'ambito di applicabilità delle misure alternative al carcere; ampliamento delle fattispecie prive di offensività diretta a terzi e via seguitando. Ciò ha determinato una drastica crescita del carcere e, più in generale, dell'area penale punitiva.

In questo riassetto della politica criminale – ed è il punto che qui specificamente interessa – spicca il venir meno del monopolio della giurisdizione sulle limitazioni della libertà personale (che pure l'art. 13, secondo comma, della Costituzione consegna in via esclusiva all'autorità giudiziaria, con l'ulteriore limitazione dei “casi e modi previsti dalla legge”). La manifestazione più eclatante di questa tendenza – come si è detto – è la “detenzione amministrativa” degli stranieri destinatari di provvedimento di espulsione. Ma il cerchio si chiude anche nelle propaggini del territorio, con riferimento a fenomeni spesso minimi. È il caso, in particolare con i primi anni del nuovo millennio, del susseguirsi di ordinanze emesse dai sindaci di città e paesi con riferimento a un'infinita gamma di comportamenti ritenuti lesivi dell'ordine pubblico, della tranquillità del decoro e chi più ne ha più ne metta. Vicende come quella della criminalizzazione dei lavavetri (fino all'invocazione del carcere) sono esemplari. Il problema della società diventa – torna ad essere – la presenza degli ultimi: i lavavetri, e con essi, i matti, i tossici, i mendicanti, i posteggiatori, le guide improvvisate, gli ambulanti senza licenza, gli inventori di mestieri, i benzinai abusivi della domenica, i (pochi) residui lustrascarpe, i venditori di fiori o di fazzoletti, gli ombrellai dei giorni di pioggia, gli zingari, i barboni, i giocolieri, i questuanti, i finti gladiatori di fronte al Colosseo, i fotografi di strada, gli oziosi, i vagabondi, i punckbbestia coi loro cani, i vecchi che frugano nelle pattumiere

vicino ai supermercati e via elencando potenzialmente all'infinito⁷. A infastidire la società sana non è più la povertà ma la sua visibilità (con la sgradevolezza che, spesso, la accompagna).

Esemplare è la citata vicenda delle ordinanze contro i “girovaghi lavavetri” che hanno portato agli onori delle cronache l'assessore fiorentino Graziano Cioni. È grottesco, infatti, pensare e scrivere (come si legge nella sua prima ordinanza, in data 25 agosto 2007) che le persone esercenti “il mestiere girovago di cosiddetto lavavetri” stanno causando “gravi pericoli” bloccando le auto e costringendo i pedoni a scendere dal marciapiede a causa di “occupazioni abusive di suolo pubblico composte da secchi, attrezzi, ombrelloni”, generando disagi e ponendo – addirittura – “a repentaglio l'incolumità personale propria e altrui” (sic!). Ma l'assessore Cioni non era certo solo e nel periodo d'oro 2007-2010 le ordinanze sindacali in qualche modo riferibili alla sicurezza⁸ sono

⁷È impressionante la coincidenza di questo elenco con quello contenuto nelle già citate ordinanze fiorentine del '500, peraltro sostanzialmente coincidente con quello predisposto tre secoli dopo, nel 1852, da Karl Marx per descrivere il sottoproletariato: “vagabondi, soldati destituiti, detenuti liberati, forzati evasi, truffatori, saltimbanchi, lazzaroni, borsaioli, prestigiatori, facchini, ruffiani, cantastorie, cenciaioli, arrotini, calderai ambulanti, accattoni, insomma la massa indecisa, errante e fluttuante che i francesi chiamano *la Bohème*” (K. Marx, tr. it. 1997, p. 129).

⁸Il protagonismo securitario dei sindaci è stato incentivato e favorito dal varo, da parte del Parlamento, di molteplici “pacchetti sicurezza”, in particolare quello contenuto nella legge 24 luglio 2008 n. 125 (recante “Misure urgenti in

interventive con un ritmo pressoché quotidiano, fino a raggiungere il numero di 1.288⁹. Si tratta di ordinanze, talora inimmaginabili per fantasia, che spaziano da divieti e prescrizioni riguardanti comportamenti ritenuti produttivi di disordine sociale (mercato dell'intrattenimento, accattonaggio, condotte inerenti la tossicodipendenza, lo spaccio, la prostituzione, il vagabondaggio) alle modalità e limiti di vendita e consumo di bevande alcoliche, dai divieti concernenti atti di vandalismo (graffiti, danneggiamento di giochi, monumenti e panchine eccetera) alle occupazioni abusive di edifici o di suolo pubblico eccetera. A fianco di disposizioni di ordinaria manutenzione della città o di classica repressione, altre ce ne sono di carattere genuinamente razzista (come il divieto di indossare in pubblico il burqa o le restrizioni alla

materia di sicurezza pubblica”). In attuazione di tale legge, il successivo 5 agosto, l'allora Ministro dell'interno Maroni emise un decreto avente ad oggetto “Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione” in cui si indicava il dovere dei sindaci di intervenire con appositi provvedimenti “per prevenire e contrastare le situazioni urbane di degrado o di isolamento, le situazioni in cui si verificano comportamenti che determinano lo scadimento della qualità urbana; l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili; le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano; la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto”.

⁹Il dato si ricava da due analitiche ricerche realizzate dall'Anci e dalla Fondazione Cittalia e pubblicate nel 2009 (*Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*) e nel 2012 (*Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della comunità cittadina*), entrambe consultabili sul sito www.cittalia.it.

vendita di kebab), di cervelotica limitazione delle forme più elementari di socialità e libertà (come dormire sulle panchine o sedersi in numero superiore a due; bere, fumare o masticare chewing gum per strada; riunirsi in determinati luoghi), di attacco alla libertà di circolazione (come il coprifuoco in ore notturne nelle vie del centro) o, addirittura, di curiosa quanto inutile goffaggine (come la regolamentazione del traffico per gli animali¹⁰ o il divieto di lanciare riso durante le cerimonie nuziali)¹¹. Questa inedita trasformazione dei sindaci in scriffi è stata arginata dalla comprovata inutilità di gran parte delle ordinanze e dall'intervento della Corte costituzionale, che ha ripristinato il corretto rapporto tra il Parlamento e le autorità locali¹², ma resta una pagina esemplare degli effetti di una improvvida strumentalizzazione delle ansie securitarie che prepara la deriva successiva sino al Daspo urbano.

¹⁰Mi è accaduto personalmente di vedere, nel Comune di Orbetello, cartelli stradali con la scritta “possibilità di passaggio, divieto di passeggio per cani” (sic!) e, in quello di Grosseto, l'istituzione di fatto di un senso unico, sempre per cani, in un parco (risultante dal divieto di accesso su un ingresso e dall'obbligo di guinzaglio su quello del lato opposto).

¹¹Per casistica e commenti sulle ordinanze sindacali cfr. A. Ceretti, R. Cornelli (2013, p. 127 ss.) e C. Ruga Riva (2012, p. 174 ss.).

¹²La Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2011, ha dichiarato illegittimo l'articolo 54 della legge 24 luglio 2008, n. 125 nella parte in cui consentiva ai sindaci di emettere ordinanze *extra ordinem* al di fuori dei casi di contingibilità e urgenza e incidendo sui diritti di libertà dei cittadini e delle comunità amministrate.

Oggi, nella stagione della “guerra ai poveri”, qualcuno resiste ma le politiche vincenti hanno sempre più come obiettivo quello di “allontanare” i senza tetto dalla vista, spingendoli verso un altrove indeterminato, purché lontano dagli occhi dei “cittadini per bene” (per non parlare dei turisti...). Accade qua e là nelle nostre città in forza di ordinanze emanate da sindaci di ogni colore. E il fenomeno non è solo italiano e non riguarda solo la destra, se è vero che tra i suoi epigoni c’è il leader dei laburisti inglesi della fine del secolo scorso, Tony Blair, a cui si deve l’incredibile affermazione: “È importante affermare che non tollereremo più le infrazioni minori. Sì, è giusto essere intolleranti verso i senzatetto nelle strade” (The Guardian, 10 aprile 1997).

Questa impostazione è vincente da almeno tre decenni negli Stati Uniti d’America dove – come scrive Elisabetta Grande (2017) – “i poveri di strada, che a milioni invadono i centri urbani, sono quotidianamente presi di mira da un diritto penale crudele che li sanziona se dormono per strada, se vi si siedono, se vi lasciano i loro carrelli rigurgitanti di misere cose, se piantano una tenda sotto i ponti dell’autostrada o sulle rive di un fiume, se dormono di notte nei parchi pubblici o perfino nella propria macchina, se si stendono sulle panchine, se hanno con sé una coperta o fanno i loro bisogni fuori da toilettes convenzionali – per loro peraltro inaccessibili, perché quasi tutte ormai a pagamento – o se chiedono l’elemosina”. E legislazioni simili sono sempre più

frequenti anche in Europa. Basti segnalare il caso dell’Ungheria, dove i senza tetto sono i nuovi bersagli della repressione, dopo i migranti e gli oppositori politici. Una legge approvata all’inizio di ottobre 2019 vieta, infatti, agli homeless di dormire nelle stazioni, sulle panchine, negli androni dei palazzi e simili, prevedendone i loro confronti pesanti sanzioni. In particolare, se la polizia sorprende un senza tetto a dormire per strada gli ordina di andarsene. La mancata ottemperanza integra una infrazione punibile con una multa fino a 500 euro (che, ovviamente nessun senza tetto sarà in grado di pagare) o con l’obbligo di lavori di pubblica utilità (fino a 180 ore). Chi, poi, viene sorpreso per tre volte nell’arco di sei mesi a dormire per strada è punito con la pena del carcere, da uno a sessanta giorni (cfr. E. Repetto, 2018).

4. Il Daspo urbano e le politiche di sicurezza delle istituzioni locali

È in questo contesto che si colloca l’introduzione, nel nostro Paese, del Daspo urbano in forza del quale sindaci e polizie locali acquisiscono nuovi e penetranti poteri diventando protagonisti delle politiche di controllo del territorio e di intervento sulle libertà di movimento dei cittadini. Tali poteri sono stati fino ad oggi esercitati a macchia di leopardo e in modo quantitativamente limitato – come mostra la ricerca di Federica Borlizzi – ma non per questo l’istituto è meno

pericoloso e regressivo. Per molti motivi specifici e di carattere generale. Tre su tutti.

Primo. Il Daspo realizza (o, meglio, perfeziona) la trasformazione dei sindaci e delle polizie locali in organismi di diretta tutela dell'ordine pubblico, al pari dei questori, dei prefetti e delle varie "forze dell'ordine". È un cambiamento di grande portata istituzionale che – in non casuale parallelismo con la modifica in senso maggioritario e personalistico del sistema elettorale dei sindaci – consolida una struttura di governo della società rigida e autoritaria e indebolisce il ruolo di mediazione (e anche di dialettica con gli apparati repressivi) che è stato tradizionalmente il *proprium* delle rappresentanze delle comunità locali.

Secondo. Ciò non riguarda solo l'ingegneria istituzionale ma contribuisce a ridisegnare il rapporto quotidiano tra cittadini e autorità, attenuando la certezza dei diritti e dilatando i poteri discrezionali di quest'ultima. La stessa profonda diversità nell'uso del Daspo sul territorio ne è prova. I cittadini sono sempre più in balia delle scelte contingenti, delle interpretazioni, degli umori degli apparati pubblici o, addirittura, dei singoli operatori (come è accaduto, in parallelo, nella gestione della pandemia, con l'attribuzione all'autorità di polizia del potere di decidere di volta in volta sulla possibilità di uscita dei cittadini dall'abitazione, sull'uso della mascherina, sulla opportunità di consentire o sciogliere assembramenti e via elencando). Superfluo dire che ad essere

incrinata è la stessa struttura dello Stato di diritto che ha vuole regole generali e astratte, uguali per tutti e da tutti conoscibili.

Terzo. Il Daspo ha una immediata capacità espansiva, crea un clima che favorisce una molteplicità di interventi analoghi atipici. Basti pensare alle zone rosse (comunque definite) che accompagnano ormai tutte le manifestazioni politiche significative e ai continui interventi securitari extra ordinem di sindaci e polizie locali. Un esempio per tutti che riguarda la mia città (Torino) pur caratterizzata da una tradizione di solidarietà e accoglienza: la retata, avvenuta il 4 febbraio scorso, con allontanamento manu militari dei clochard che stazionavano sotto i portici del centro con distruzione dei loro giacigli e coperte (cioè delle loro case), accompagnata da proclami di intolleranza di funzionari e politici: "Nessuno dia più un centesimo agli homeless del centro. Per loro, i portici e le piazze sono un bancomat" (il capo dei vigili urbani) e "La collocazione in una via centrale, sotto ai portici, consente visibilità e capacità di raccolta di offerte piuttosto consistenti. Spesso riceviamo richieste da parte di commercianti del centro che chiedono che la Città intervenga in termini di decoro" (la vicesindaca)¹³. La

¹³Momento di confusione collettiva o scelta politica consapevole? I dubbi sono fugati dalla bozza del nuovo "Regolamento per la tutela e il benessere degli animali" diffuso proprio negli stessi giorni, il cui punto 22 è esplicito e drastico: "È vietato, su tutto il territorio del Comune di Torino, utilizzare qualsiasi specie animale nella pratica dell'accattonaggio. [...] Gli animali di cui

deriva è evidente e snatura ancora una volta lo stesso ruolo dei sindaci.

5. Dalla guerra alla povertà alla guerra ai poveri

Il Daspo urbano è l'epilogo (provvisorio) di una fase. Ciò che non si governa (che non si vuol governare) con l'inclusione non può che essere gestito con il suo opposto, cioè con l'esclusione. L'ossessione della insicurezza – in gran parte indotta – è il veicolo di questa operazione che accomuna, oggi, destra e sinistra, viene cavalcata con foga dai ricorrenti fautori del nuovo e uccide la politica o, più esattamente, definisce una politica a senso unico. E ciò anche se è sempre più evidente come i fattori che concorrono ad alimentare le paure dei cittadini sono soprattutto altri: la scoperta, soprattutto in tempo di pandemia, della precarietà esistenziale, l'indebolimento dei legami sociali, il degrado del territorio e delle condizioni

sopra saranno sequestrati a cura degli organi di vigilanza e ricoverati al canile municipale, oppure in strutture definite in accordo con l'ufficio tutela animali". Nessun riferimento alle condizioni di vita degli animali (al cui *benessere* pure il regolamento è, stando alla rubrica, dedicato), ma solo all'attività dei loro *possessori*, descritta, per di più, in modo così generico da far intravedere l'obiettivo, neppur troppo occulto, di togliere i cani ai *clochard* (anche se accuditi e nutriti meglio dei loro *padroni*). Una punizione per gli uni e per gli altri (cfr. <https://volerelaluna.it/territori/2021/02/06/torino-guai-ai-senza-tetto/>).

di vita, il senso di isolamento diffuso, la crescita della povertà.

Sotto la spinta di una crisi economica ormai strutturale, il cerchio si chiude e si torna all'antico. L'emarginazione cresce e la guerra alla povertà lascia il posto alla guerra ai poveri, colpevoli di voler sopravvivere, di cercare un euro a un incrocio, di dormire sotto i ponti, di turbare il decoro urbano, di vivere in baracche e, per questo, destinati ad essere spinti altrove, non importa dove ma in un lontano invisibile. Così nella storia – non dimentichiamolo – sono nati carcere, manicomio, persecuzioni e orrori.

Dire – come fanno prestigiosi editorialisti, sociologi di grido, alti magistrati, sindaci di grandi città, politici di rilievo nazionale – che “la sicurezza non è né di destra né di sinistra” è, insieme, una banalità e una sciocchezza, quando non un consapevole inganno. L'aspirazione a una vita serena, infatti, è certamente comune alla generalità dei cittadini ma constatarlo non basta a definire la politica migliore per realizzarla. Anche la salute, l'ambiente, la giustizia sono aspirazioni universali ma, per perseguirle, si confrontano e scontrano politiche diverse e talora contrapposte. Invece, in tema di sicurezza, prevale un pensiero unico che la ricollega, con immotivato automatismo, alla microcriminalità e al disordine. La parola d'ordine è che lì sta la causa dell'insicurezza, che affligge soprattutto – si aggiunge a sinistra (quasi a tacitare una cattiva coscienza) – gli anziani e i poveri. Non importa se

persino i dati del ministero degli interni e della direzione generale della polizia ammettono che l'insicurezza sociale cresce mentre la microcriminalità (nonostante le enfattizzazioni della stampa) diminuisce. Il pensiero unico è semplice e rassicurante e non sicura della realtà.

La conclusione è d'obbligo. Il Daspo urbano e quel che gli sta intorno sono i frutti avvelenati di una scelta ideologica dimentica del fatto che una società sana e sicura si costruisce solo eliminando (o, quantomeno, riducendo) povertà e disuguaglianza e, intanto, dando un posto a diversità e disordine.

Bibliografia

Camporesi P. (1973), a cura di, *Il libro dei vagabondi*, Einaudi, Torino.

Ceretti A., Cornelli R. (2013), *Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, società e politica*, Feltrinelli, Milano.

Ferrajoli L. (2009), *La criminalizzazione degli immigrati. Note a margine della legge n. 94/2009*, "Questione giustizia", n. 5, pp. 8-18.

France A. (1894), *Le lys rouge*, Calmann-Levy, Paris.

Grande E. (2017), *Guai ai poveri. La faccia triste dell'America*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Marx K. (1997), tr. it., *Il diciotto brumaio di Luigi Bonaparte*, Editori Riuniti, Roma.

Repetto E. (2018), *Ungheria: la dignità dei senzatetto, il Governo, la Corte costituzionale*, reperibile in <https://volerelaluna.it/mondo/2018/11/29/ungheria-la-dignita-dei-senzatetto-il-governo-la-corte-costituzionale/>

Ruga Riva C. (2012), *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzioni e limiti*, Giuffrè, Milano.