

## IL QUADRO NORMATIVO



## La legittimazione normativa delle discriminazioni e del razzismo

di Grazia Naletto

L'approvazione della legge n. 94/2009 «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica» ha chiuso il lungo e tortuoso percorso dell'ennesimo «pacchetto sicurezza». L'introduzione grandemente annunciata del reato di soggiorno e di immigrazione illegale ha dovuto attendere, per fortuna, un anno per divenire legge e, tuttavia, la scelta fortemente simbolica compiuta dal Governo in carica, ha avuto modo di condizionare fortemente e in negativo la vita dei cittadini stranieri nel nostro paese ancor prima della sua entrata in vigore.

L'iniziativa di intervenire sulla condizione giuridica dello straniero con disposizioni inerenti la materia della sicurezza e dell'ordine pubblico è *di per sé* una scelta di forte valore simbolico: ha consentito di trasmettere con immediatezza all'opinione pubblica il messaggio che identifica l'origine dell'insicurezza sociale diffusa nella presenza di cittadini che, per il solo fatto di essere nati altrove, sono da considerarsi soggetti propensi alla criminalità per natura.

L'attenzione alla valenza simbolica delle norme recentemente approvate potrebbe sembrare eccessiva considerando la gravità delle singole disposizioni, il cui effetto concreto sarà quello di complicare in ogni modo la vita dei cittadini stranieri indipendentemente dalla regolarità del loro soggiorno in Italia. Ma non lo è affatto. È proprio la retorica che è stata artatamente costruita, non solo nel corso dell'attuale legislatura, sulla «società della paura» e sul ruolo che in essa svolgerebbero i cittadini stranieri, a consentire l'adozione di norme così esplicitamente lesive dei loro diritti. L'uso tutto politico del diritto è giunto, molto più esplicitamente di quanto sia avvenuto in passato, a veicolare nell'opinione pubblica l'idea che l'intolleranza nei confronti dei cittadini stranieri, l'adozione di comportamenti discriminatori e, persino, le violenze razziste hanno una qualche ragion d'essere.

L'impronta discriminatoria di alcune disposizioni contenute nel Disegno di legge si è palesata ancora prima della loro approvazione definitiva, mettendo in luce come l'interazione del discorso politico e mediatico con l'intervento del legislatore possa svolgere un ruolo di primo piano

nel processo di stigmatizzazione sociale del cittadino straniero. Risultano, da questo punto di vista, esemplari alcuni casi riportati dalla cronaca. Nel corso dell'iter parlamentare, l'abolizione del divieto di segnalazione alle autorità di Pubblica Sicurezza previsto per i medici che entrano in contatto con i cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno che si rivolgono alle strutture sanitarie, è stata annunciata, introdotta e stralciata più volte.<sup>141</sup> Nel testo definitivo della legge questa abolizione non è presente. Le cronache hanno però nel frattempo registrato diversi casi di «segnalazione» di utenti stranieri privi di permesso di soggiorno da parte dei servizi sanitari. Esempio il caso di Kante Kadiatou, richiedente asilo ivoriana che, recatasi il 5 marzo 2009 per partorire all'ospedale Fatebenefratelli di Napoli in assenza di documenti validi, ma munita della documentazione che attestava la sua richiesta di asilo, è stata segnalata dal personale dell'ospedale alle forze dell'ordine che l'hanno separata dal bambino. Solo la pronta assistenza della sua legale e la protesta della società civile hanno consentito a Kante di ottenere un permesso di soggiorno per richiesta di asilo e di riavere il suo bambino. La segnalazione è avvenuta prima che il disegno di legge diventasse legge. Analoga e dall'esito meno fortunato, la sorte di Maccan Ba, cittadino senegalese di 32 anni, che il 9 aprile dalla sala di attesa di un pronto soccorso odontoiatrico di Brescia è stato condotto direttamente in Questura e poi espulso.

Non la segnalazione, ma il semplice timore di essere segnalata alle autorità di Pubblica Sicurezza è probabilmente uno dei motivi che hanno indotto Vira Orlova, quarantenne ucraina priva di permesso di soggiorno, a non rivolgersi ai servizi sanitari quando è stata colpita da un'emorragia nella notte del 9 giugno. Vira ha perso la vita (la Repubblica, 10 giugno 2009).

Ma preoccupa anche quanto sta avvenendo nel mondo della scuola. A Napoli una ragazza ucraina con ottimi voti non è stata ammessa all'esame di maturità perché priva del permesso di soggiorno e, dunque, del codice fiscale (*Il manifesto*, 7 giugno 2007). Solo dopo che il caso è stato denunciato dalla stampa alla ragazza è stato riconosciuto il diritto di sostenere l'esame. In provincia di Milano il 21 aprile la società Dushman Service, ente gestore del servizio mensa di una scuola di Pessano, ha negato il pranzo a ventidue alunni (20 di origine straniera) adducendo come motivazione il mancato pagamento del servizio. Le famiglie non in regola con il pagamento erano molto più numerose, ma «casualmente» si è deciso di «punire» in modo particolare i bambini stranieri.

Ciò è potuto avvenire perché il disegno di legge 733b, modificato solo a seguito dell'intervento del Presidente della Camera alla vigilia della votazione in aula, prevedeva che l'accesso ai servizi pubblici, anche

quelli essenziali, sarebbe stato consentito solo ai cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno. Il testo definitivo del provvedimento all'art.1 c.22 punto g esclude dall'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno gli stranieri irregolari che si rivolgono ai servizi sanitari e quelli che accedono alle prestazioni scolastiche obbligatorie. La modifica effettuata non vale però purtroppo a garantire una piena tutela del diritto all'istruzione e alla salute per gli stranieri privi di permesso di soggiorno: è stato infatti introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale. Gli art. 361 e 362 del codice penale obbligano i pubblici ufficiali o coloro che esercitano un pubblico servizio a denunciare un reato di cui vengano a conoscenza nell'ambito dello svolgimento delle loro attività. Dunque anche i dirigenti scolastici e sanitari che vengano a conoscenza della posizione irregolare delle persone con le quali entrano in contatto potrebbero sentirsi obbligati a darne segnalazione alle autorità.

La messa in discussione di diritti essenziali come quello alla salute e all'istruzione consente di individuare con immediatezza la matrice discriminatoria e profondamente ingiusta dei provvedimenti normativi di cui l'attuale Governo si è fatto promotore in materia di «sicurezza», immigrazione e asilo.

L'erosione più o meno esplicita del diritto alla salute delle persone straniere prive di permesso di soggiorno profila la violazione di un diritto umano fondamentale, la cui gravità viene occultata dal freddo calcolo politico di chi spera di distrarre l'opinione pubblica da preoccupazioni ben più serie tramite l'artificiosa costruzione di un problema (l'immigrazione) e di un nemico (lo straniero), la dichiarazione di una guerra interna tra «nazionali» e «non nazionali» e la predisposizione di una falsa, simbolica, perversa quanto inutile «soluzione» (l'adozione di norme che complicano in tutte le forme possibili la vita quotidiana dei cittadini stranieri). Delle conseguenze che questa scelta avrà sulla vita di migliaia persone il Governo non sembra preoccuparsi.

Ma il punto è proprio qui. Attraverso la manipolazione della realtà il messaggio martellante della Lega è riuscito in questi anni a trasformare degli uomini, delle donne, dei bambini, delle persone in esseri non umani per il solo fatto di essere nati altrove. Proprio il sistematico, testardo, ossessivo processo di disumanizzazione dei migranti ha reso possibile trasformare le idee di una forza politica minoritaria, negli assi portanti delle politiche migratorie del nostro paese. Questo processo è stato sapientemente costruito sulla base di uno schema ideale che ha unito in una connessione logica alcune parole chiave, comunità, identità, clandestino, criminalità, sicurezza per cementare quella contrapposizione *noi-altri* che costituisce l'asse centrale dei discorsi e delle pratiche razziste.

Questo schema logico, divenuto cultura egemone nel nostro paese, rischia di offuscare il significato reale delle norme discriminatorie contenute nel cosiddetto pacchetto sicurezza e negli altri provvedimenti adottati dal Governo attualmente in carica, di cui diamo conto nelle pagine che seguono.

La comunità, svuotata del significato originario della parola latina che rinvia ad un sentimento di «comunanza, partecipazione», viene identificata, sulla base di un principio di esclusione, con la comunità di sangue, che nell'era della globalizzazione (o della post-globalizzazione) deve essere difesa a tutti i costi da chi di quella comunità non fa parte. Corollario immediatamente conseguente è la definizione di una identità comunitaria, concepita come fissa e impermeabile, fondata sulla «differenza» intesa come differenziazione dei propri valori, identificati con i propri stili di vita, le proprie tradizioni, la propria lingua, persino la propria cucina (si veda il regolamento approvato dal Consiglio Comunale di Lucca il 24 gennaio 2009), da quelli degli altri. Comunità e identità fondate sulla differenza qualificano il noi.

Gli altri chi sono? Naturalmente sono i migranti che quasi mai vengono definiti come tali; la parola che viene usata per eccellenza per parlare di loro è «clandestino». Nell'immaginario collettivo la parola rinvia immediatamente agli sbarchi nel Sud della penisola che i telegiornali propongono periodicamente veicolando l'idea che la maggior parte dei migranti arrivi dall'Africa e via mare (e così non è). Con una manipolazione della realtà che ha caratterizzato le politiche migratorie dal 1998 ad oggi, si contrappone artificiosamente chi è privo di permesso di soggiorno a chi non lo è, dimenticando che molti cittadini stranieri oggi regolarmente soggiornanti in Italia hanno attraversato un periodo di irregolarità o perché sono giunti sul territorio senza visto o perché sono giunti con un visto per turismo e poi caduti nell'irregolarità, perché non hanno avuto alternative. Molti di loro, quelli arrivati più recentemente, sono «irregolari» ancora adesso perché non hanno avuto la fortuna di partecipare alle ultime «lotterie» dei decreti flussi o perché, avendo perso il lavoro, hanno perso anche il permesso di soggiorno o, ancora, perché il loro datore di lavoro preferisce mantenerli al nero per poterli sfruttare meglio. Molte e molti cittadini stranieri con cui abbiamo a che fare ogni giorno sono o sono stati «irregolari» e molti torneranno ad esserlo grazie alle politiche migratorie miopi adottate dai nostri governi. *Non è una loro scelta.*

Ma il consolidamento dell'identità comunitaria-nazionale ha trovato il suo vero pilastro nella criminalizzazione dei migranti e nell'uso strumentale delle paure sociali. Sin dal suo nascere la Lega vi ha fatto ricorso

per trasformare in mobilitazione sociale e in consenso elettorale il rancore e la rabbia diffusa nei suoi territori, minacciati dalle trasformazioni dell'economia globale.<sup>142</sup> La Lega è riuscita così bene nel suo intento da essere imitata anche da quegli attori politici che dovrebbero avere ben altri principi e ideali di riferimento sui quali fondare il loro rapporto con chi viene da altrove. La campagna più recente di stigmatizzazione dei migranti come soggetti particolarmente esposti ai fenomeni di devianza non è stata infatti lanciata dall'attuale maggioranza parlamentare, ma risale alla scorsa legislatura. I Patti per la sicurezza nelle città e le innumerevoli ordinanze che hanno colpito non solo i migranti, ma anche le fasce più deboli della popolazione autoctona, sono state proposte in molti casi, si veda la lucida ricostruzione che ne fa qui Sergio Bontempelli, da amministratori «democratici».

Vale la pena soffermarsi su un dettaglio: la campagna securitaria che ha scelto i cittadini stranieri come principali bersagli, è stata lanciata nel 2007 sull'onda di un allarme per la presunta diffusione nell'opinione pubblica della «percezione di insicurezza» che i sondaggi promossi dai più importanti media nazionali si sono affrettati a confermare,<sup>143</sup> nonostante i dati statistici ufficiali dimostrassero che negli ultimi anni il numero complessivo dei reati compiuti nel nostro paese è diminuito.<sup>144</sup>

In ogni caso, l'eventuale aumento di reati commessi da cittadini stranieri o appartenenti a particolari nazionalità, non dovrebbe indurre ad invalidare il principio in base al quale la responsabilità penale è personale e chi commette un reato deve essere punito con una pena commisurata all'entità del reato e non alla tipologia della sua nazionalità o al suo status giuridico. Ciò è invece avvenuto con l'approvazione della legge 125/08, uno dei cinque provvedimenti del pacchetto sicurezza, che ha introdotto l'aggravante di un terzo della pena per il cittadino straniero irregolare.

Le norme della Legge 94/09 devono essere lette in questo contesto. L'introduzione del reato di ingresso e di soggiorno irregolare, il «contributo» che il cittadino straniero dovrà versare per ottenere il rilascio e il rinnovo del soggiorno (tra gli 80 e i 200 euro) e per le istanze di acquisizione della cittadinanza italiana (200 euro), la richiesta della certificazione dell'idoneità alloggiativa per l'ottenimento dell'iscrizione anagrafica; l'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno per sposare un cittadino italiano, per riconoscere il proprio figlio, per trasferire i risparmi ai propri familiari nel paese di origine; il superamento di un test di lingua italiana come *conditio sine qua non* per ottenere la carta di soggiorno; la cancellazione anagrafica dei senza fissa dimora e la creazione di un apposito registro nazionale. Sono tutte disposizioni che hanno in primo luogo

l'obiettivo di marcare quella differenza *noi-loro* che, facendo un lungo passo indietro nel tempo, torna a riproporre l'idea dello straniero come un barbaro da tenere lontano in ogni modo o di cui calpestare per quanto possibile la dignità umana, fino a metterne in discussione il diritto ad esistere. Sembra dunque corretto affermare che è in corso un pericoloso processo di legittimazione istituzionale delle discriminazioni e del razzismo che ha richiamato l'attenzione delle istituzioni europee e dell'opinione pubblica internazionale.

# Immigrazione e politiche del diritto dal testo unico del 1998 ai recenti interventi sulla sicurezza

di *Angelo Caputo*

## LO IUS MIGRANDI E LA CRIMINALIZZAZIONE DELLE MIGRAZIONI

Agli inizi del XVI secolo i giuristi europei si cimentarono nella ricerca di titoli di legittimazione giuridica della conquista del Nuovo Mondo: risale, in particolare, all'elaborazione dello spagnolo Francisco De Vitoria lo *ius migrandi*, uno dei diritti proclamati «astrattamente uguali e universali allorché erano concretamente disuguali e asimmetrici, essendo impensabile la migrazione degli *indios* in Occidente»<sup>145</sup>.

Ricordare oggi le origini dello *ius migrandi* può servire a mettere a fuoco il segno delle risposte date ai fenomeni migratori della nostra epoca. Sulla base dell'art. 13 cpv. della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (secondo cui «ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese») alcuni giuristi hanno cercato di ricostruire un diritto di circolazione transnazionale, uno *ius migrandi* per i nostri tempi, ma non si è andati oltre il generoso sforzo dottrinale: è prevalso, infatti, nelle politiche migratorie l'orientamento secondo cui dalla Dichiarazione discende solo il diritto di lasciare la terra nativa, ma non quello di raggiungere un nuovo mondo. La condizione giuridica del migrante appare allora sospesa tra il diritto riconosciuto di lasciare qualsiasi paese e il divieto di migrare nei paesi dell'occidente: un paradosso che, tuttavia, fotografa bene la realtà della condizione dei migranti, una condizione di sospensione ben rappresentata da quei luoghi (i mari che circondano le nostre coste, prima di tutto) in cui la negazione dello *ius migrandi* si traduce in tragedie che qualche volta riescono a catturare lo sguardo altrimenti distratto delle nostre società.

E quando il suo lungo viaggio non finisce in una tragedia, il migrante – l'«irregolare», ma anche quello «regolare» – è destinato a conoscere una nuova condizione di sospensione, in bilico tra la sua aspirazione all'integrazione e la spinta verso la clandestinizzazione, una spinta che gli orientamenti più recenti delle politiche del diritto sono destina-

ti ad esasperare ulteriormente: è in questa direzione che, come si vedrà, si muove la criminalizzazione giuridica di chi, essendo magari scampato a un naufragio, fa ingresso ovvero si trattiene da irregolare nel territorio dello Stato.

### *Uno sguardo d'insieme: il fallimento delle politiche migratorie*

L'analisi della normativa italiana sull'immigrazione va collocata nel quadro delle politiche migratorie dell'Unione europea nate a Schengen e sviluppatasi attraverso la progressiva comunitarizzazione degli accordi del 1985.

Il carattere restrittivo delle politiche comunitarie si ricollega essenzialmente all'impostazione di tali accordi, orientati verso l'obiettivo di contrastare gli effetti negativi dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne e, quindi, verso l'adozione di strumenti di controllo dei flussi migratori e di lotta all'immigrazione irregolare<sup>146</sup>. Su questo approccio, si sono poi innestati gli indirizzi di fondo delle politiche migratorie europee in tema di ingressi a scopo di lavoro<sup>147</sup>: la cd. preferenza comunitaria, ossia l'ammissione nel territorio degli Stati membri condizionata all'indisponibilità di forza-lavoro locale, e la subordinazione dell'ingresso legale del migrante all'incontro preventivo tra domanda e offerta di lavoro. Per quanto riguarda, infine, la disciplina dell'immigrazione irregolare è intervenuta la recente direttiva sul rimpatrio degli stranieri irregolari (n. 2008/115/Cee) giustamente ribattezzata «direttiva della vergogna» per alcune delle misure che la caratterizzano (prima di tutto il trattenimento finalizzato all'allontanamento prolungabile fino a 18 mesi), misure che – è bene ricordarlo – si collocano comunque in un quadro in cui al rimpatrio volontario è attribuito un rilievo centrale.

Nel solco tracciato dagli indirizzi comunitari le politiche migratorie italiane hanno dato vita ad un convulso susseguirsi di normative, che, pur presentando rilevanti differenze su aspetti salienti della disciplina dell'immigrazione e della condizione giuridica del migrante, sono riconducibili a un'impostazione sostanzialmente proibizionistica da (almeno) due punti di vista.

Per un verso, la normativa sugli ingressi è stata incentrata sulla regola della subordinazione dell'autorizzazione all'ingresso dello straniero all'incontro a livello planetario tra domanda e offerta di lavoro (secondo un orientamento già assunto dalla legge Turco-Napolitano del 1998, ma indubbiamente esasperato dalla legge Bossi-Fini del 2002). La disciplina degli ingressi non è così riuscita a governare i flussi di ingresso, ma

ha realizzato meccanismi del tutto impraticabili di cui si è chiesto da più parti il superamento con la previsione di canali di ingresso incentrati sul permesso per ricerca di lavoro.

Per altro verso, una linea-guida della nostra legislazione è quella tesa a marcare un «netto discrimine»<sup>148</sup> tra immigrati regolari e immigrati irregolari, secondo una logica fondata su una pretesa del tutto illusoria, poiché un tasso di irregolarità è una costante di tutte le migrazioni. Da essa, tuttavia, è scaturita una straordinaria, ma unidirezionale, rigidità della normativa sulla condizione dello straniero: da una parte, la legge non prevede meccanismi di regolarizzazione individuale e permanente degli ingressi o dei soggiorni illegali fondati, ad esempio, sul decorso del tempo e sull'accertamento della sussistenza di indici di integrazione del migrante; dall'altra, la strada che conduce dalla condizione di regolarità a quella di irregolarità è ben facilmente percorribile, data la difficoltà per il migrante di conservare le condizioni necessarie al rinnovo dei titoli che abilitano al soggiorno (e la stessa farraginosità delle procedure).

Una disciplina incapace di governare, in termini realistici e di effettività, gli ingressi, incapace di riassorbire, in via ordinaria (e non attraverso sanatorie eccezionali), quote di irregolarità e costruita in modo da spingere anche parti rilevanti dell'immigrazione regolare verso l'irregolarità ha prodotto i risultati fallimentari che sono sotto gli occhi di tutti. Alla proclamazione legislativa del «netto discrimine» tra immigrati regolari e immigrati irregolari si contrappone la realtà della condizione di irregolarità del migrante come passaggio necessario verso la condizione di legalità. Tra gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, due su tre hanno raggiunto questa condizione dopo aver trascorso un periodo da irregolari<sup>149</sup>: «immigrazione e immigrazione irregolare praticamente coincidono»<sup>150</sup>.

La vera legge che governa l'immigrazione non è quella posta dal legislatore<sup>151</sup>. Da una parte, le sanatorie eccezionali sono così diventate, secondo una tendenza non solo italiana, uno dei principali strumenti di accesso al soggiorno legale per i migranti. Dall'altra, a fianco delle sanatorie eccezionali e ufficiali, il sistema effettivo di gestione dell'immigrazione ha funzionato attraverso sanatorie periodiche e officiose, ossia attraverso l'utilizzo dei meccanismi di ammissione imperniati sui decreti flussi per consentire (non, come pretenderebbe la legge, l'ingresso dello straniero che si trova all'estero al momento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro), ma la prosecuzione legale della permanenza dello straniero già irregolarmente presente in Italia: in altri termini, la chiamata formalmente a distanza del lavoratore migrante è stata di fatto utilizzata per regolarizzare il soggiorno dell'immigrato che già lavorava in nero in Italia.

Questa distorsione delle procedure legali di ingresso, pacificamente riconosciuta dagli analisti e anche – finalmente – dalla politica<sup>152</sup> si ricollega dunque a una normativa che ha prodotto immigrazione irregolare, una normativa descritta «come la conseguenza dell'attuale sviluppo economico globale che accanto alla domanda di manodopera regolare e stabile richiede lavoro precario, flessibile, iper-produttivo, spesso inferiorizzato e usurante ed eventualmente del tutto irregolare, com'è in particolare il caso delle diverse attività delle economie sommerse»<sup>153</sup>.

Da qualunque parte siano valutati (nell'ottica del giurista, così come in quella dell'analista socio-economico), i principi-cardine su cui si fondano le normative sull'immigrazione hanno prodotto risultati fallimentari.

#### DALLA LOGICA BINARIA ALL'IMMIGRAZIONE ZERO

Il quadro generale che si è delineato dà conto – sia pure in termini molto schematici – dei profili di continuità dell'evoluzione della normativa sulla condizione del migrante, profili che tuttavia si affiancano, nel passaggio dalla legge Turco-Napolitano alla legge Bossi-Fini, a momenti di discontinuità che è necessario segnalare, anche per cogliere la direzione delle più recenti innovazioni.

L'ispirazione del testo unico del 1998 era programmaticamente orientata alla logica binaria<sup>154</sup> incentrata su politiche di integrazione nella definizione della posizione giuridica dei *regolari* e politiche di estremo rigore nel trattamento degli irregolari: foriera, nel trattamento degli irregolari, di gravi torsioni sul piano delle garanzie individuali, la logica binaria è rimasta, dal lato buono del trattamento dell'immigrazione regolare, largamente sulla carta anche nei primi anni di attuazione della normativa del 1998. E tuttavia, pur compressa dalla visione dell'immigrazione come problema, prima di tutto, di ordine pubblico, la prima delle due facce della logica binaria, quella dell'integrazione, restava comunque, almeno sul piano normativo, una prospettiva aperta.

Con la legge Bossi-Fini questa prospettiva viene meno: all'opzione immigrazione zero, veicolata attraverso la stretta sul ricongiungimento familiare e l'abolizione dello sponsor, si accompagna l'introduzione del contratto di soggiorno, ispirato ad un'impostazione funzional-pubblicistica orientata, tuttavia, non certo ad assicurare una posizione di favore al contraente sottoprotetto, secondo i canoni tradizionali della legislazione lavoristica, quanto a risolvere, attribuendole alla responsabilità del datore di lavoro, le problematiche connesse alla condizione abitativa e,

soprattutto, al rimpatrio dei migranti. La legge, dunque, perde la funzione promozionale propria dello Stato sociale di diritto per assecondare finalità tipicamente di ordine pubblico e alla prospettiva dell'integrazione si sovrappone la spinta verso una dimensione della condizione giuridica dello straniero «sempre più marcatamente *servile*»<sup>155</sup>.

Ma è sul terreno della disciplina delle espulsioni che le politiche del diritto avviate nel 1998 hanno fatto registrare le torsioni più gravi, alimentando una corsa al rialzo delle misure repressivo-segregazionistiche (nuove forme di espulsione, nuovi strumenti esecutivi degli allontanamenti, nuove fattispecie di reato e di arresto, etc.), in un crescendo che ha generato un vero e proprio diritto speciale.

#### IL DIRITTO SPECIALE DEI MIGRANTI

Visto nel suo insieme, il complesso delle misure amministrative e penali funzionali all'allontanamento dello straniero irregolare rivela i tratti di un diritto speciale: innanzi tutto la restrizione della libertà personale del migrante irregolare rappresenta non già un'*extrema ratio*, ma – sia nella disciplina penalista, che in quella amministrativa – la regola. È regola, inoltre, l'intervento coercitivo affidato all'autorità di polizia, ossia quell'intervento che il terzo comma dell'art. 13 Cost. pretende limitato ai «casi eccezionali di necessità ed urgenza»; infine, la coercizione della libertà personale dello straniero tende a svincolarsi dal riferimento a condotte soggettive connotate dall'ordinamento in termini di disvalore, per legarsi alla condizione individuale del migrante, ossia, come diceva una vecchia canzone di Pino Daniele, al fatto di essere «nati sotto un accento sbagliato».

La detenzione amministrativa in quelli che oggi sono stati denominati centri di identificazione ed espulsione rappresenta la misura paradigmatica del diritto speciale del migrante irregolare, una misura «che fa leva sulla dimensione non penalistica solo per neutralizzare le garanzie sostanziali e procedurali proprie dell'ordinamento penale, fondandosi, in realtà, su misure coercitive della libertà personale che nel sistema penale rivestono carattere di assoluta eccezionalità»<sup>156</sup>.

Introdotta nel 1998 dalla legge Turco-Napolitano, la detenzione amministrativa è stata modificata dalla legge Bossi-Fini, che ne ha raddoppiato il termine di durata massima, inserendola in un complesso di norme che attribuisce un ruolo centrale all'accompagnamento coattivo alla frontiera (anch'esso incidente sulla libertà personale dello straniero) e prevedendo una serie di reati collegati all'espulsione<sup>157</sup>.

In relazione a questi ultimi, la legge del 2002 aveva costruito un meccanismo penal-amministrativo imperniato sul *passaggio* dall'espulsione all'ordine di allontanamento del questore, dall'incriminazione dell'inottemperanza di questo ordine all'arresto dello straniero inottemperante, dal giudizio direttissimo fino, nuovamente, all'espulsione. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 223/2004, ha smontato questo meccanismo dichiarando illegittima la norma sull'arresto dello straniero che non aveva ottemperato all'ordine del questore e osservando, tra l'altro, che tale misura «non trova valida giustificazione neppure ove la si voglia ritenere finalizzata, sia pure impropriamente, ad assicurare l'espulsione amministrativa dello straniero che non abbia ottemperato all'ordine di allontanarsi dal territorio dello Stato», posto che il relativo procedimento amministrativo potrebbe comunque seguire il suo corso.

Nonostante le nette affermazioni della Corte, il legislatore ha nuovamente introdotto, con la legge n. 271/2004, il meccanismo descritto e, in particolare, la generalizzata disposizione dell'arresto dello straniero: a questo scopo, ha inasprito fortemente le sanzioni per i vari reati collegati all'espulsione, trasformandoli di regola da contravvenzioni in delitti. Ulteriori dubbi di illegittimità costituzionale si sono affacciati e un nuovo intervento della Corte costituzionale si è reso necessario: con la sentenza n. 22/2007 la Corte – pur ritenendo inammissibile la questione relativa al trattamento sanzionatorio previsto per il reato di ingiustificata inottemperanza all'ordine di allontanamento del questore – ha rivolto al legislatore un monito, rilevando che «il quadro normativo in materia di sanzioni penali per l'illecito ingresso o trattenimento di stranieri nel territorio nazionale, risultante dalle modificazioni che si sono succedute negli ultimi anni, anche per interventi legislativi successivi a pronunce di questa Corte, presenta squilibri, sproporzioni e disarmonie, tali da rendere problematica la verifica di compatibilità con i principi costituzionali di uguaglianza e di proporzionalità della pena e con la finalità rieducativa della stessa»; di qui «l'opportunità di un sollecito intervento del legislatore, volto ad eliminare gli squilibri, le sproporzioni e le disarmonie prima evidenziate». Non solo il monito della Consulta non è stato raccolto, ma l'orientamento più recente delle politiche del diritto annuncia nuove, più gravi, torsioni.

#### DISEGUALI, ILLEGALI, CRIMINALI

La breve e deludente stagione di governo del centro-sinistra ha visto, sul terreno delle politiche migratorie, la faticosa elaborazione del disegno di legge Amato-Ferrero<sup>158</sup>: pur non rappresentando quella legge

sull'immigrazione giusta ed efficace sui cui contenuti giuristi, mondo sindacale e associazionismo hanno trovato ampie convergenze, il testo costituiva, rispetto alla normativa delineata nel quinquennio dei governi Berlusconi, un notevole progresso<sup>159</sup>. Ma se la traumatica fine della legislatura ha precluso anche l'avvio della discussione parlamentare sul disegno di legge, i mesi che hanno preceduto le elezioni sono stati caratterizzati – come già alla vigilia delle elezioni del 2001 – da una serie di gravi cedimenti del centro-sinistra alle logiche del securitarismo, cedimenti che, alimentati da una discussione pubblica lasciata in balia degli imprenditori politici della paura<sup>160</sup>, si sono tradotti in una serie di modifiche in senso restrittivo della disciplina del soggiorno e dell'allontanamento dei cittadini comunitari<sup>161</sup>. È una vicenda – quella della fine della scorsa legislatura – che segnala, ancora una volta, come inseguire sul terreno del securitarismo la destra, rinunciare ad un modello alternativo a quello segregazionista significhi contribuire ad accentuare quelle torsioni del nucleo garantista della Costituzione rispetto alle quali la sinistra non può che risultare, alla fine, perdente.

Ed infatti nei primi mesi di attività della nuova maggioranza, in un contesto caratterizzato dal diffondersi di ordini del discorso ora evocanti immediatamente approcci e pratiche razzisti e xenofobi, ora esposti al rischio di legittimarli, le iniziative concernenti le normative sull'immigrazione sono state numerose e tutte di segno restrittivo quando non gravemente discriminatorio: dall'ennesimo ridimensionamento del ricongiungimento familiare<sup>162</sup> ai decreti sull'«emergenza nomadi»<sup>163</sup>, fino al primo «decreto-sicurezza», convertito nella legge n. 125 del 2008. Oltre a un'abnorme dilatazione dell'applicazione dell'espulsione a titolo di misura di sicurezza, la novella legislativa ha sancito l'introduzione di una circostanza aggravante del reato relativa all'«avere il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale». L'aggravante fa leva su una «valutazione presuntiva di maggiore capacità a delinquere» del migrante irregolare<sup>164</sup> del tutto ingiustificata, risolvendosi, pertanto, in una discriminazione fondata su uno status individuale in irriducibile contrasto con il nucleo essenziale del principio di eguaglianza, che vieta distinzioni normative *ratione subjecti*, ossia correlate a qualità meramente soggettive<sup>165</sup>.

Il carattere discriminatorio della nuova circostanza aggravante – rilevato anche da alcune eccezioni di illegittimità costituzionale già sollevate e sulle quali dovrà pronunciarsi la Corte costituzionale – ne segnala il significato sul piano delle politiche del diritto, rappresentando una spinta verso un diritto penale del tipo d'autore, verso una risposta sanzionatoria «finalisticamente rivolta non tanto alla repressione di fatti

oggettivamente offensivi quanto alla neutralizzazione di soggetti che, in ragione delle loro qualità personali di appartenenza a certe comunità o categorie, sono per ciò solo ritenuti pericolosi»<sup>166</sup>.

È una tendenza che emerge ancora più nitidamente nel reato di ingresso e soggiorno illegale previsto dalla recente legge n. 94 del 2009 che presenta molte innovazioni di impronta univocamente discriminatoria<sup>167</sup>. In un quadro già connotato dalla «presenza di un diritto penale d'autore per discriminazione geopolitica (o di cittadinanza)»<sup>168</sup>, l'istituzione del reato di ingresso e soggiorno illegale è tesa a connotare *ope legis* la persona del migrante irregolare come criminale.

L'analisi del nuovo reato sul piano della razionalità finalistica segnala come l'asservimento dei principi penalistici alle funzioni amministrative preordinate all'espulsione si saldi alla manifesta inutilità del nuovo reato, almeno rispetto alla finalità costantemente proclamata in questi anni, ossia l'effettività degli allontanamenti: esso, infatti, è destinato, per un verso, a incidere su un'area di casi già integralmente coperta dall'espulsione amministrativa e, per altro verso, ad estinguersi con l'esecuzione dell'espulsione stessa.

Ma l'introduzione del nuovo reato non resterà senza effetti: farà terra bruciata intorno ai migranti irregolari etichettati come criminali e, imprimendo sulle loro persone uno stigma di inferiorità, spingerà l'ordinamento verso il piano inclinato di una razionalità orientata alla disuguaglianza, ossia alla formalizzazione di una condizione giuridica fondata sull'esclusione.

La rottura rispetto al volto costituzionale dell'illecito penale sancita dalla legge del luglio 2009<sup>169</sup> contribuirà inoltre a rafforzare quella «radicale asimmetria»<sup>170</sup> tra i diversi livelli di cittadinanza che mina le basi stesse della democrazia costituzionale; ed è una rottura che non resterà confinata nell'ambito della condizione dei migranti perché «le perversioni degli ordinamenti giuridici possono nascere in un loro riposto angolo, ma poi irresistibilmente si diffondono e contagiano l'intero sistema»<sup>171</sup>. Di qui la consapevolezza che, ancora una volta, sul terreno dell'immigrazione è in gioco la qualità della democrazia costituzionale, la sua capacità di contrastare «questa perversione della democrazia, da strumento a ostacolo del principio di eguaglianza. Questo suo rovesciarsi – quasi per una sorta di “eterogenesi dei fini” – da luogo politico dell'inclusione a condizione funzionale dell'esclusione»<sup>172</sup>.

## Le iniziative legislative del Governo attualmente in carica

*di Grazia Naletto*

Il Governo attualmente in carica ha adottato subito dopo il suo insediamento molteplici iniziative legislative che contribuiscono a rendere ancora più fragile (di quanto già non fosse) la condizione giuridica e sociale del cittadino straniero. La ricostruzione dei contenuti di queste misure non è agevole.

Il cosiddetto Pacchetto sicurezza, approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 maggio 2008, si componeva infatti di più provvedimenti: uno schema di decreto legge e uno schema di disegno di legge contenenti disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica; tre schemi di decreto legislativo in materia di ricongiungimento familiare, di asilo e di libera circolazione dei cittadini comunitari. Il Decreto legge 92/08 è divenuto definitivamente legge dello Stato a seguito dell'approvazione della legge di conversione n. 125/08. Il disegno di legge (A.S. 733 B, A.C. 2180) anche questo contenente misure in materia di sicurezza, approvato nel 2 luglio 2009 (L. 94/2009).

Solo due dei decreti legislativi sono stati definitivamente approvati: il Decreto legislativo n. 160/08 «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, attuazione direttiva relativa al diritto di ricongiungimento familiare» e il Decreto legislativo n. 159/08 «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/Ce relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato».

Il decreto legislativo relativo alla libera circolazione dei cittadini comunitari è stato invece ritirato a seguito delle osservazioni effettuate dalla Commissione Europea che ne ha evidenziato l'incompatibilità con la direttiva europea 204/38/Ce.

Inoltre, sempre in materia di sicurezza, il 23 febbraio il Governo ha approvato il Decreto Legge n.11/2009 «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori» convertito dalla Legge del 23 aprile 2009 n. 38.

Oltre a questi provvedimenti, rilevano in questa sede altre iniziative adottate dal Governo in materia di sicurezza: il DPCM del 25 luglio 2008 che proroga lo stato di emergenza, estendendolo al territorio nazionale, per il contrasto dell'immigrazione illegale; l'impiego delle forze armate nel servizio di pubblica sicurezza nelle città; il decreto del Ministero degli Interni che attribuisce ai sindaci nuove funzioni in materia di sicurezza urbana.

Infine alcune norme contenute nella Legge 6 agosto 2008, n. 133 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 del giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» intervengono a limitare l'accesso del cittadino straniero ad alcune prestazioni di assistenza sociale.

Tra le misure più gravi definitivamente adottate vi sono le disposizioni in materia penale contenute nella **legge 125/08**, in particolare l'introduzione dell'**aggravante della pena** per i cittadini stranieri irregolari. In base alle norme introdotte la pena inflitta a seguito della commissione di un reato viene aumentata di un terzo se l'autore è uno straniero irregolare. In sostanza, la condizione di straniero *di per sé* comporta un trattamento diverso da quello riservato al cittadino italiano che abbia commesso lo stesso reato. Si tratta di un'evidente violazione del principio di eguaglianza di fronte alla legge sancito dalla nostra Costituzione.

**Il Dlgs. 160/08 restringe il diritto al ricongiungimento familiare** limitandolo al coniuge non separato e maggiorenne, al figlio minore, al figlio maggiorenne solo se completamente invalido, al genitore ultrasessantacinquenne solo se non vi sono altri figli nel paese di origine o se questi non possono farsene carico. In mancanza di documentazione idonea, rilasciata dalle autorità del paese di origine, che attesti il legame di parentela, è richiesto il test del dna presso le autorità consolari a spese del richiedente. Il livello di reddito minimo richiesto per ottenere il ricongiungimento è pari all'assegno sociale (5.142,67 euro) più la metà dell'importo dell'assegno sociale (2.571,33 euro) moltiplicata per il numero di familiari da ricongiungere. Dunque nel caso in cui un immigrato o un immigrata vogliano ricongiungersi con il/la proprio/a coniuge e un figlio, devono dimostrare di disporre di un reddito minimo di 10.285,34 euro.

Il termine per il rilascio del nulla osta passa dagli attuali 90 giorni a 180 giorni. Tali restrizioni limitano di fatto una delle poche possibilità che gli immigrati hanno di entrare in Italia regolarmente al di fuori delle quote di ingresso per lavoro fissate annualmente.

La reintroduzione del trattenimento nei CIE dei richiedenti asilo colpiti da un provvedimento di allontanamento o di espulsione per irregolarità del soggiorno e la riduzione della loro tutela giuridica nel caso di rigetto della domanda di asilo costituiscono le innovazioni più importanti contenute nel **decreto legislativo 159/09** in materia di asilo.

La Legge 94/2009 prevede l'introduzione del **reato di ingresso e soggiorno illegale**: la pena inizialmente prevista nella bozza governativa (arresto obbligatorio, rito per direttissima e pena della reclusione da sei mesi a quattro anni) è stata sostituita con un'ammenda da 5000 a 10.000 euro. È inoltre prevista l'espulsione come misura sostitutiva della pena. È opportuno evidenziare che diventa un reato non solo l'ingresso ma anche il soggiorno irregolare. Nell'attuale fase di crisi economica, in base a tale disposizione, migliaia di cittadini stranieri che vivono da anni regolarmente in Italia potrebbero perdere il soggiorno e incorrere in un reato per il solo fatto di perdere il lavoro e di non riuscire a trovare in tempi brevi una nuova occupazione.<sup>173</sup> Il provvedimento di regolarizzazione, in corso proprio nel momento in cui scriviamo, permette di ottenere un permesso di soggiorno solo alle persone che svolgono (al nero) servizi di collaborazione domestica o familiare presso le famiglie.

**Obbligo di esibizione del permesso di soggiorno per l'accesso ai pubblici servizi.** Tale obbligo non è previsto per l'accesso alle prestazioni sanitarie urgenti da parte dei cittadini stranieri non iscritti al Servizio Sanitario Nazionale e per l'accesso dei minori alla scuola dell'obbligo, ma l'introduzione del reato di immigrazione e soggiorno illegale, come abbiamo altrove anticipato, compromette nei fatti anche il diritto alla salute e all'istruzione delle persone straniere prive di permesso di soggiorno.

L'esibizione del permesso di soggiorno sarà necessaria anche per il perfezionamento degli atti di stato civile quali ad esempio la registrazione degli atti di nascita e di morte e di riconoscimento del figlio naturale.

**La disposizione finalizzata a combattere «i matrimoni di comodo»** prolunga i tempi di acquisizione della cittadinanza italiana per lo straniero consorte di cittadino italiano. Questi, se residente in Italia, potrà richiedere la cittadinanza solo dopo 2 anni di residenza legale successiva al matrimonio. Se residente all'estero, potrà farlo solo dopo che siano trascorsi tre anni dalla data del matrimonio.

Per la celebrazione del matrimonio il cittadino straniero dovrà esibire, oltre al documento di identità, il permesso di soggiorno.

**Una «tassa» sulla cittadinanza.** Le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza saranno soggette al pagamento di un contributo di **200 euro**. Il gettito deri-

vante verrà attribuito al Ministero dell'Interno che è tenuto ad utilizzarne la metà per progetti di collaborazione e cooperazione in materia di immigrazione con i paesi di origine.

**«Contributo sul permesso di soggiorno».** Per le pratiche di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è previsto il versamento di un contributo fissato fra un minimo di 80 euro e un massimo di 200 euro.

**Accordo di integrazione.** È previsto che, contestualmente alla richiesta di permesso di soggiorno, gli stranieri sottoscrivano «un Accordo di integrazione articolato per crediti con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione». I criteri e le modalità di tale sottoscrizione sono rinviati all'approvazione di un successivo regolamento.

**Test di lingua per l'ottenimento del permesso di soggiorno di lunga durata.** Coloro che risiedono regolarmente già da tempo in Italia e che faranno richiesta del permesso di soggiorno di lunga durata dovranno superare prima un test di conoscenza della lingua italiana.

**Idoneità dell'alloggio per l'iscrizione anagrafica e per il cambiamento di residenza per tutti.**

Prima di procedere all'iscrizione in anagrafe e al cambio di residenza sia dei cittadini italiani che di quelli stranieri gli uffici comunali competenti possono decidere di verificare l'idoneità delle condizioni igienico-sanitarie dell'abitazione. Date le pessime condizioni abitative in cui sono costretti a vivere molti cittadini stranieri, questa disposizione risulta particolarmente vessatoria nei loro confronti.

**Sanzione per mancata esibizione dei documenti.**

La semplice mancata esibizione dei documenti comporterà l'arresto di un anno e un'ammenda sino a 2000 euro.

**Trasferimento di denaro.** I gestori di servizi di *money transfer* dovranno fotocopiare il documento d'identità e il permesso di soggiorno dei loro clienti e, in caso di mancanza del titolo di soggiorno, darne segnalazione entro 12 ore alle autorità locali di Pubblica Sicurezza. Chi non lo farà perderà la licenza. Le fotocopie dei documenti dovranno essere conservate per 10 anni.

**Istituzionalizzazione delle ronde.** Associazioni di «volontari per la sicurezza», preferibilmente costituite da ex appartenenti alle forze dell'ordine, potranno vigilare e denunciare alle autorità «eventi che possano arrecare danni alla sicurezza urbana» o situazioni di disagio sociale. L'istituzionalizzazione sotto mentite spoglie delle ronde legittima di fatto il principio secondo il quale la tutela dell'ordine pubblico non è più prerogativa esclusiva dello Stato ma può essere delegata a gruppi di privati cittadini. Chi controllerà l'operato delle ronde?

**Prolungamento del periodo massimo di trattenimento nei Centri**

**di Identificazione e Espulsione (ex CPTA).** Dagli attuali 60 giorni il periodo di trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione potrà prolungarsi sino a 180 giorni.<sup>174</sup> La legge n. 94/09 interviene anche ad **umentare le risorse** per la gestione, la costruzione e la ristrutturazione dei CIE già stanziati con il decreto-legge n. 151 del 2008.<sup>175</sup> Con tale decreto era stata autorizzata la spesa per «l'ampliamento ed il miglioramento della disponibilità ricettiva dei centri di identificazione ed espulsione» per gli anni 2008-2011 (Art.3). Si tratta di 3 milioni di euro per l'anno 2008, 37,5 milioni di euro per l'anno 2009, 40 milioni e 470mila euro per l'anno 2010 e 20 milioni e 75mila euro a decorrere dall'anno 2011. La spesa autorizzata per gli anni 2008 e 2009 era destinata alla costruzione di nuovi centri di identificazione ed espulsione. La legge n. 94/09 aggiunge a tali risorse 35 milioni per il 2009, 87 milioni e 64mila euro per il 2010 e 51 milioni e 64 mila euro per il 2011. La quasi totalità delle risorse stanziati per il 2009 e per il 2010 è destinata a coprire spese di costruzione e ristrutturazione dei CIE.

Un trattamento particolarmente discriminatorio è stato infine riservato ai rom. Con il DPCM del 21 maggio 2008 è stato dichiarato lo «stato di emergenza in relazione agli insediamenti nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia».

**Con le Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008 (Ordinanze n. 3676, 3677 e 3678)** i prefetti di Roma, Milano e Napoli vengono nominati Commissari delegati per il superamento dell'emergenza rom. Le ordinanze prevedono il monitoraggio dei campi autorizzati, l'individuazione dei campi abusivi e il censimento della popolazione presente nei campi da effettuarsi anche nei confronti dei minori attraverso rilievi segnaletici. La previsione della rilevazione delle impronte anche per i minori ha suscitato le proteste della società civile, del Parlamento Europeo e del Commissario per i diritti umani del Consiglio di Europa Hammarberg.

Infine è opportuno fare un cenno alle norme contenute in alcuni provvedimenti di natura economico finanziaria che ostacolano i processi di inclusione sociale dei cittadini stranieri e limitano il loro accesso ad alcune prestazioni assistenziali.

Le già limitate risorse con le quali il Governo precedente aveva finanziato il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati (50 milioni per l'anno 2007, 100 milioni di euro per l'anno 2008, 50 milioni per il 2009) sono state ridotte per l'anno 2008 a 5,1 milioni di euro dall'art. 5 c.11 del Decreto legge n. 23 del 27 maggio 2008 «Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie», più noto come «decreto taglia – ICI». In sostanza una parte, seppur piccola, dei costi

dell'abrogazione della tassa sulla casa, che va ricordato, con questo decreto è andata a vantaggio dei proprietari di abitazioni che hanno un reddito più alto, è finanziata grazie alla sottrazione delle scarse risorse disponibili per gli interventi di inclusione dei cittadini stranieri.

La legge finanziaria 2009 ha introdotto diverse disposizioni che violano in modo più o meno esplicito il principio di pari opportunità e le norme contro la discriminazione nazionali ed europee.

La **carta acquisti**, ennesima misura caritatevole *una tantum* prevista all'art. 81 c.12, che dovrebbe facilitare l'accesso delle persone meno abbienti all'acquisto di beni e servizi, è stata esplicitamente riservata ai «cittadini residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico».

**Il piano casa** (art. 11, c. 2 punto g), con il quale il Governo ha annunciato un programma nazionale, volto ad incrementare l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale per le fasce sociali più deboli, riserva le facilitazioni previste «ai cittadini residenti in Italia in modo continuativo da 10 anni (o nella medesima regione da 5 anni)». Tale requisito è richiesto anche (art.11 c. 13) per accedere ai contributi integrativi per il pagamento della locazione (ex legge 231/98) e, in questo caso, il cittadino straniero è tenuto a presentare anche il certificato storico di residenza. L'anzianità di residenza richiesta esclude in modo irragionevole una grandissima parte di cittadini stranieri dall'accesso a questi benefici. È noto infatti che solo una minoranza della popolazione straniera (circa il 25%) risiede in Italia da più di 10 anni.

Non la residenza, ma il soggiorno regolare continuativo, almeno decennale, è invece il requisito previsto all'art. 20 c.10 per poter usufruire dell'assegno sociale. Tale requisito è richiesto a tutti. Chi conosce però le difficoltà che il cittadino straniero incontra non solo nell'ottenimento, ma anche nel rinnovo del permesso di soggiorno, può facilmente comprendere come la norma sia pensata proprio per escludere quest'ultimo da questo diritto. Il carattere propagandistico della misura è in questo caso evidente se si considera il suo scarso impatto sul piano della riduzione della spesa: al 1 gennaio 2006 gli assegni sociali erogati in Italia a cittadini nati all'estero risultavano 18.409, con un importo mensile medio pari a 400 euro.

Non tagli, ma un aumento di risorse ha previsto invece l'art. 61 c. 18 della legge finanziaria stanziando 100 milioni di euro per il Fondo per la realizzazione di iniziative urgenti occorrenti per la sicurezza urbana. Lo stesso piano di controllo previsto a fini fiscali (art. 83 c.1) sulle persone non residenti e su quelle residenti da meno di cinque anni (ed è questa la condizione di grandissima parte dei cittadini stranieri), sembra accogliere

nella norma, sia pure implicitamente, i pregiudizi diffusi che tendono a guardare il cittadino straniero con diffidenza e a considerarlo come un soggetto che deve essere sottoposto a speciali controlli *a priori*.<sup>176</sup>

### *Elenco dei principali provvedimenti normativi adottati o in corso di adozione*

**DPCM 21 maggio 2008** «Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia». Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 122 del 26 maggio 2008.

**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008 (Ordinanza n. 3676)**, Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lazio.

**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008 (Ordinanza n. 3677)**, Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lombardia.

**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008 (Ordinanza n. 3678)**, Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Campania.

**Legge 24 luglio 2008, n. 125**, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 173 del 25 luglio 2008.

**Decreto del Presidente della Repubblica 26 giugno 2008**, «Autorizzazione ad assumere personale a tempo indeterminato per la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, il Corpo della Guardia di finanza, il Corpo di polizia penitenziaria ed il Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 3, comma 89, della legge 24 dicembre 2007, n. 244» pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.176 del 29 luglio 2008.

**Decreto del Presidente del Consiglio Dei Ministri 25 luglio 2008**, «Proroga dello stato di emergenza per proseguire le attività di contrasto all'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari» pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 175 del 28 luglio 2008.

**Decreto Ministro dell'Interno sui sindaci 5 agosto 2008**, «Incolunità pubblica e sicurezza urbana. Interventi del Sindaco», pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 186 del 9 agosto 2008.

**Legge 6 agosto 2008, n. 133**, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 del giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008.

**Decreto legislativo n. 160** del 3 ottobre 2008 «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, attuazione direttiva relativa al diritto di ricongiungimento familiare», pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2008 ed entrato in vigore il 5 novembre 2008.

**Decreto legislativo n. 159**, «Modifiche ed integrazioni al d.lgs 28.1.2008, n. 25 in materia di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2008.

**Legge 28 novembre 2008, n. 186**, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 281 del 1 dicembre 2008.

**Decreto legge n. 11 del 23 febbraio 2009**, Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori, Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 febbraio 2009 convertito nella legge 23 aprile 2009.

**Legge n. 94 del 15 luglio 2009**, «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 170 del 24 luglio 2009.

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

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

Il sarcasmo è più che giustificabile: perché il campionario delle «ordinanze» è davvero grottesco. Si va dal divieto di sostare nei parchi, la notte, in più di due persone (Novara), alla multa per i fidanzatini «colpevoli» di leggere un libro sul prato (Vicenza); dalle sanzioni contro la carrozza di Babbo Natale (Trento), al divieto imposto ai massaggi alla schiena sulla spiaggia (Rimini). A Lucca si chiude la città ai kebab, a Eboli si multano i baci in auto e ad Eraclea si proibiscono i castelli di sabbia. La mendicizia è vietata ad Assisi, città che ha dato i natali al fondatore di un «ordine mendicante» (S. Francesco), mentre Roma, Venezia e Pisa hanno varato provvedimenti contro i «borsoni» per colpire l'ambulantato abusivo<sup>179</sup>. Prima di entrare nel dettaglio, dobbiamo porci una domanda: come si è arrivati a tutto questo?

«EMERGENZE» E POLITICHE LOCALI

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

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

introducendo, nel 1993, l'elezione diretta del Sindaco<sup>180</sup>. È stato fatto notare<sup>181</sup> come questa innovazione abbia avuto un effetto ambivalente: da una parte, ha caricato i primi cittadini di nuove responsabilità, conferendo loro una grande visibilità anche mediatica; dall'altra parte, però, i poteri dei Sindaci sono rimasti «sostanzialmente inalterati»<sup>182</sup>.

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

Il secondo elemento rilevante riguarda invece le politiche securitarie. L'emergere della «sicurezza» come tema di dibattito politico (quasi sempre legato all'immigrazione) è scandito da varie fasi, che non possiamo seguire nel dettaglio<sup>184</sup>. È interessante notare però come un «salto di qualità» avvenga nella seconda metà degli anni '90, in coincidenza (forse non del tutto casuale) con i primi segnali di crisi dei «Sindaci eletti dai cittadini». Nei suoi studi sul discorso pubblico e mediatico, Marcello Maneri ha osservato proprio in questo periodo un aumento significativo nell'uso dei concetti di sicurezza/insicurezza sulla stampa quotidiana<sup>185</sup>.

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

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

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

## IL «MODELLO NEW YORK»

Quando, nella seconda metà degli anni ’90, i fenomeni che abbiamo sommariamente descritto si manifestano con maggior forza, i Sindaci trovano immediatamente disponibile un modello, che eserciterà una grande forza attrattiva: la «tolleranza zero» di Rudolph Giuliani a New York. Come noto, Giuliani vara nel Gennaio 1994 un programma di contrasto alla criminalità destinato a fare epoca. Non c’è qui lo spazio per descrivere nei dettagli questo programma, del resto notissimo e analizzato in studi accessibili anche in italiano<sup>188</sup>.

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

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

Le conseguenze, in termini di diritti umani, sono devastanti<sup>190</sup>: ma la «Tolleranza Zero» ottiene un grande successo mediatico e, soprattutto, è oggetto di un processo consapevole di «esportazione». I *think tank* neoconservatori finanziano pubblicazioni e convegni, e programmano vere e proprie *tournee* all'estero di William Bratton, capo della polizia di New York<sup>191</sup>. Il «programma Giuliani» viene fatto proprio dai laburisti inglesi e dai socialisti francesi, e diventa un modello – trasversale agli schieramenti politici – per l'intera Europa. In Italia, si comincia a parlare di «tolleranza zero» dal 1997. Ma è nel 1999 che esplose il «caso Milano»: a Gennaio, nel capoluogo lombardo, dieci omicidi in dieci giorni – nessuno dei quali commesso da stranieri – fanno gridare all'«emergenza immigrazione». E mentre il Sindaco Gabriele Albertini si precipita a New York, il governo D'Alema predispone misure repressive ispirate alla legislazione britannica (a sua volta tratta dal modello New York)<sup>192</sup>.

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

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

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

Ma è soprattutto la crisi del secondo Governo Prodi a riattivare l'emergenza sicurezza. Il contesto è noto: l'operato dell'esecutivo fatica a riscuotere consensi, e le forze di centro-sinistra – soprattutto a livello locale – cercano di recuperare terreno<sup>193</sup>. Con la legge finanziaria del 2007 viene prevista la possibilità di stipulare *convenzioni* tra Prefetture ed enti locali, allo scopo di predisporre «programmi straordinari di incremento dei servizi di Polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini» (legge 296/2006, art.1, comma 439). Sulla base di questi indirizzi, il Ministero dell'Interno firma, il 20 Marzo 2007, un

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

Intanto, nella Primavera 2007, matura la svolta politica a livello nazionale. Letizia Moratti, Sindaco di Milano, lancia nel mese di Marzo una mobilitazione cittadina, chiedendo al Ministero l'invio di forze dell'ordine per contrastare il «degrado», lo spaccio di droga e l'immigrazione «clandestina». Che si tratti di una campagna del tutto strumentale è dimostrato dal fatto che i reati, nella città lombarda, sono in diminuzione, e non in aumento<sup>194</sup>. Ma il Governo, temendo di perdere consensi, reagisce assecondando le sollecitazioni di Letizia Moratti.

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

#### LE ORDINANZE «CONTINGIBILI E URGENTI»

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

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

Ma le *ordinanze* dei Comuni si discostano notevolmente da queste prescrizioni. Emblematica è la prima – e più nota – di queste ordinanze, quella contro i «lavavetri» del Comune di Firenze<sup>200</sup> dove l'evento «eccezionale», determinato da «causa imprevista e accidentale», sarebbe la presenza di stranieri che lavano il vetro ai semafori... La sanzione penale per i trasgressori, prevista nella prima ordinanza, è considerata illegittima dalla Procura fiorentina<sup>201</sup>.

Ma ai Sindaci non interessa la correttezza normativa dei provvedimenti: ciò che conta è recuperare consenso, suscitando paure e presentandosi come tutori dell'ordine. Ancora una volta, il Governo corre a dare man forte ai primi cittadini, cercando di modificare la normativa per consentire loro maggiori spazi di intervento. All'inizio di Ottobre del 2007, i giornali annunciano l'avvenuta stipula di un accordo tra il Viminale e l'Anci, finalizzato all'ampliamento dei poteri di ordinanza dei Sindaci<sup>202</sup>. L'accordo – dicono i giornali – verrà presentato alle Camere assieme ad un nuovo «pacchetto sicurezza».

Intanto, il sito di Radio Radicale ne diffonde una prima bozza<sup>203</sup>: si tratta, in sostanza, di una modifica dell'articolo 54 del Testo Unico degli Enti Locali, quello che disciplina il potere di ordinanza. Se nella versione originaria della legge il Sindaco poteva emanare «provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini», ora alla stessa frase viene aggiunto «ovvero che arrecano un grave pregiudizio al decoro urbano». Pochi giorni dopo, il 30 ottobre, il Ministero presenta ufficialmente alla stampa il «pacchetto sicurezza»: nella versione definitiva, l'espressione «decoro urbano» è stata trasformata in «sicurezza urbana»<sup>204</sup>. Non cambia, invece, la sostanza: l'utilizzo di formulazioni generiche – il «decoro», la «sicurezza urbana» – suscettibili di interpretazioni molto ampie, consente di allargare a dismisura la discrezionalità dell'azione dei Sindaci.

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

arbitrario di ordinanze contingibili e urgenti. Emblematico il caso di Citadella, vicino Padova, dove il Sindaco nega la residenza agli stranieri privi di reddito<sup>205</sup>: una iniziativa destinata a «fare scuola», diffondendo soprattutto nel Nord Italia ordinanze dal contenuto illegittimo, che spesso scavalcano e contraddicono le leggi vigenti.

## IL GOVERNO BERLUSCONI E IL DECRETO MARONI

Nel 2008, il centro-destra vince le elezioni: il nuovo Governo è deciso non solo a perseguire politiche securitarie sempre più dure e repressive, ma anche a sostenere l'azione autonoma dei Sindaci. I quali, peraltro, continuano a chiedere maggiori poteri in materia di sicurezza, indipendentemente dalle loro collocazioni politiche: nell'Aprile 2008, alcuni primi cittadini di centro-destra e di centro-sinistra, tutti a capo di piccole città, si uniscono nella cosiddetta «Carta di Parma». Il documento spiega che «ad oggi l'unico tavolo di confronto tra il governo e gli enti locali sul tema della sicurezza è limitato alle sole Città Metropolitane», e chiede il coinvolgimento anche dei piccoli Comuni<sup>206</sup>.

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

Pochi giorni dopo, il 5 Agosto, il Ministro Maroni vara un proprio decreto per l'attuazione della legge 125<sup>207</sup>. Il decreto definisce i concetti, fin qui rimasti indeterminati, di «incolumità pubblica» e di «sicurezza urbana»<sup>208</sup>. «Per incolumità pubblica», si legge in particolare nell'art.1, «si intende l'integrità fisica della popolazione, e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa [...] del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale». E se queste formulazioni sono ancora generiche, è l'articolo 2 a definire in modo esplicito i bersagli delle «ordinanze»: accanto a reati già puniti dalla legge (come lo spaccio di droga), vi si citano «situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupa-

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

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

#### LA «STAGIONE DELLE ORDINANZE»

Con il decreto Maroni, le «ordinanze» vengono dunque liberate dalla contingibilità e dall'urgenza, e si ancorano ad un concetto quanto mai generico di «sicurezza urbana». L'esito è la produzione di un numero cospicuo di provvedimenti: tra il 9 Agosto 2008 – data di entrata in vigore del decreto – e il 9 Marzo 2009, l'Anci censisce oltre 600 ordinanze, emesse da Sindaci di comuni grandi e piccoli<sup>209</sup>. L'analisi dell'Associazione dei Comuni rivela scopi e modalità di azione dei primi cittadini, e restituisce uno spaccato delle politiche securitarie locali: cerchiamo dunque di ricostruire, sulla base dei dati, gli assi portanti di queste politiche.

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

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

Le ordinanze contro l'accattonaggio cercano di aggirare la depenalizzazione della mendicizia disposta dalla Corte Costituzionale nel 1995<sup>211</sup>. Così, scrive l'Anci, «le motivazioni [delle ordinanze] fanno riferimento alla necessità di evitare ai cittadini disturbo e molestie, di tutelare il decoro urbano ed il turismo, di salvaguardare la sicurezza dei residenti e degli

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

Persino i provvedimenti contro la vendita «abusiva» di prodotti contraffatti (si tratta, in questo caso, di un vero e proprio reato) non si rivolgono al comportamento illegale, ma ai suoi effetti sul «decoro» oppure – al limite – alle sue presunte conseguenze in luoghi sovraffollati: si multano così le «borse» e i «borsoni» che possono costituire un intralcio alla circolazione pedonale, e che per la loro «riconducibilità» alla vendita abusiva creano tensioni con i commercianti<sup>213</sup>. In questo modo, si lasciano ampi margini di discrezionalità alle forze dell'ordine – chiamate a decidere della «riconducibilità» – e di fatto si avalla l'accanimento contro i migranti, le cui borse sono più facilmente «riconducibili» alla vendita abusiva.

Questo aspetto è particolarmente evidente se si analizzano i dati sui destinatari dei provvedimenti. In teoria, nel 69% dei casi le ordinanze si rivolgono a tutta la popolazione<sup>214</sup>. Ma basta fare due conti per scoprire che le cose sono assai più complesse. Le ordinanze contro l'accattonaggio molesto e contro gli «insediamenti abusivi» (sommate insieme, il 13,7% del totale) colpiscono di fatto i Rom: se vi aggiungessimo i vari «divieti di campeggio» (per i quali, tuttavia, occorrerebbe entrare nel merito delle singole ordinanze) si arriverebbe al 20%. I provvedimenti contro l'abusivismo commerciale rappresentano il 5,2% del totale, e si rivolgono di fatto ai venditori ambulanti stranieri.

Sommando insieme varie tipologie di ordinanze, si scopre che almeno il 42,9% di provvedimenti si rivolge direttamente o indirettamente alle minoranze etniche, agli immigrati, alla marginalità sociale o alla povertà<sup>215</sup>. Torna, ancora una volta, il «modello New York», ormai consolidato nell'immaginario dei Sindaci.

## IL «DIRITTO SPECIALE» DELLE ORDINANZE

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

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

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

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

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

# La tutela contro le discriminazioni «razziali»<sup>216</sup> e le violenze razziste

di Grazia Naletto

## L'EUROPA

La tutela contro le discriminazioni «razziali» e contro gli atti, i comportamenti e le violenze razziste conta da tempo su una solida disciplina normativa sia comunitaria che nazionale.

Già il Trattato istitutivo della Comunità Europea prevede all'art. 12 (art.6 della vecchia numerazione), il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità. Nel 1997 il Trattato di Amsterdam interviene a rafforzare l'art. 12 prevedendo all'Art.13 che «il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

Proprio per dare attuazione all'art.13, su proposta della Commissione, l'Unione Europea ha adottato nel giugno 2000 la Direttiva contro la discriminazione razziale (2000/43)<sup>217</sup> e la Direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e lavoro (2000/78).<sup>218</sup> La prima interviene a definire un quadro di tutela contro le discriminazioni «fondate sulla *razza* o l'origine etnica» nell'accesso al lavoro, alla formazione, all'istruzione, alla protezione sociale e sanitaria, ai servizi, all'abitazione sia nel settore pubblico che in quello privato. La seconda ha invece l'obiettivo di combattere le discriminazioni fondate sulla religione, le convinzioni personali, l'handicap, l'età o l'orientamento sessuale nell'accesso al lavoro e alla formazione nonché nelle condizioni di lavoro. Entrambe le direttive escludono esplicitamente dal loro ambito di applicazione le differenze di trattamento basate sulla nazionalità.<sup>219</sup>

La Direttiva 43/2000, maggiormente rilevante in relazione al tema che qui affrontiamo, definisce all'Articolo 2 in modo puntuale la nozione di discriminazione diretta, che viene identificata come un trattamento

meno favorevole di quello che è, è stato o sarebbe riservato a un'altra persona in una situazione analoga, e indiretta, ovvero quella determinata da «una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri che possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone». Particolarmente significativa risulta l'inclusione della molestia tra le forme di discriminazione definita come «un comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo».

La Direttiva 43/2000 riconosce il diritto di avviare, in via giurisdizionale o amministrativa, un'azione contro la discriminazione ad associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche (art.7) e attribuisce l'onere della prova a carico dell'attore della discriminazione (Art. 8). In base a questa importante disposizione, non è la vittima a dover dimostrare che vi è stata discriminazione, ma è il presunto attore della discriminazione a dover dimostrare che non vi è stata violazione del principio di parità di trattamento<sup>220</sup>. Infine la Direttiva prevede che tutti gli stati membri istituiscano uno o più organismi nazionali per la promozione della parità di trattamento includendo tra le loro competenze l'assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni, lo svolgimento di inchieste indipendenti in materia di discriminazione, la pubblicazione di relazioni indipendenti e la formulazione di raccomandazioni su questioni connesse con tali discriminazioni (Art. 13)<sup>221</sup>.

Molto più recente è invece l'approvazione, dopo un lungo periodo di gestazione, della Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea volta a rafforzare la disciplina penale di alcune forme particolarmente gravi di razzismo e xenofobia<sup>222</sup>.

Il provvedimento, adottato dai ministri della Giustizia dei 27 stati membri, era stato proposto dalla Commissione Europea nel lontano 29 novembre 2001, ma aveva incontrato l'opposizione di diversi stati europei che vi avevano individuato il rischio di una lesione della libertà di associazione e di espressione. Per l'Italia, l'allora Ministro della Giustizia Castelli si era distinto nel tentativo di bloccarne l'approvazione.

Finalmente approvata, la Decisione quadro impegna gli stati membri ad adeguare il proprio ordinamento entro il 28 novembre 2010 in modo tale da punire «con un livello minimo di sanzioni penali, efficaci e dissuasive» «l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica»; la perpetrazione di uno di questi atti tramite la diffusione pub-

blica di scritti, immagini o altro materiale; «l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra quando dirette pubblicamente contro un gruppo di persone, o un membro di tale gruppo, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica, quando i comportamenti siano posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio nei confronti di tale gruppo o di un suo membro» (Art. 1).

A differenza della Direttiva comunitaria 43/2000, l'origine nazionale è contemplata tra le cause dei reati punibili in base alla Decisione quadro; gli Stati membri sono tenuti a sanzionare questi reati con sanzioni penali che prevedono la reclusione con una durata massima di *tre anni* (Art. 3) e ad adottare le misure necessarie affinché le indagini sui comportamenti punibili ai sensi della Decisione o le relative azioni penali non siano subordinate a denunce o accuse effettuate dalle vittime (art.8).

## L'ITALIA

La Costituzione italiana all'Art. 2 sancisce un principio generale di tutela dei diritti fondamentali della persona laddove prevede che «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»<sup>223</sup>. Benché la dottrina non esprima in merito un orientamento univoco, una lettura sistematica del testo costituzionale consente di interpretare la nozione di «cittadini» ai quali l'Art. 3 riconosce il diritto all'eguaglianza e alla non discriminazione come riferita a tutte le persone che risiedono in Italia indipendentemente dalla loro nazionalità.<sup>224</sup> In tal senso si è espressa per altro la Corte Costituzionale affermando che il principio di eguaglianza sancito dall'Art. 3 deve essere interpretato in connessione all'Art. 2<sup>225</sup>.

La legge n. 645 del 1952 (nota come legge Scelba) interviene a dare attuazione alla XII disposizione transitoria e finale della Costituzione che vieta la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista<sup>226</sup>. La legge stabilisce che «si ha riorganizzazione del disciolto partito fascista quando una associazione, un movimento o comunque un gruppo di persone non inferiore a cinque persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista, esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla

Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, o svolgendo propaganda razzista, ovvero rivolge la sua attività alla esaltazione di esponenti, principi, fatti e metodi propri del predetto partito o compie manifestazioni esteriori di carattere fascista» Art.1. È prevista la pena della reclusione da cinque a dodici anni per chi promuove e dirige associazioni e movimenti fascisti e la reclusione da due e cinque anni per chi partecipa a tali organizzazioni (Art. 2) di cui sono previsti lo scioglimento e la confisca dei beni per ordine del Ministero degli Interni (Art.3). I reati di apologia di fascismo, di istigazione e di reiterazione delle sue pratiche sono puniti con la reclusione da sei mesi a due anni e da una pena pecuniaria; la reclusione passa da uno a tre anni se «il fatto riguarda idee o metodi razzisti» e da tre a cinque anni se i reati sono commessi a mezzo stampa (art.4). Anche le manifestazioni usuali del disciolto partito fascista in pubblico sono punite con la reclusione sino a tre anni (Art.5). La legge Scelba è stata successivamente modificata dalla legge n.152 del 1975<sup>227</sup> che ha dimezzato le pene pecuniarie in essa previste e dalla legge 205 del 1993 (legge Mancino) i cui contenuti verranno illustrati in seguito.

Con la Legge 11 marzo 1952, n. 153 <sup>228</sup> l'Italia ha aderito alla Convenzione per la Prevenzione e la Repressione del Delitto di Genocidio (New York, 9 dicembre 1948) per la cui attuazione il Legislatore è intervenuto molti anni dopo con la Legge 9 ottobre 1967, n. 962 <sup>229</sup>.

La legge n.962/67 punisce gli atti diretti a «distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso» con la reclusione da dieci a diciotto anni se mirano a provocare lesioni personali gravi, con la reclusione da ventiquattro anni a trenta anni se sono diretti a provocare la morte o lesioni personali gravissime (Art. 1). Pene altrettanto severe sono previste per la deportazione di persone appartenenti a un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso (Art. 2), per il genocidio commesso attraverso la limitazione delle nascite (Art. 3) e per la sottrazione di minori (Art. 5). La legge vieta anche l'imposizione di marchi o segni distintivi a persone appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso (Art. 6) e punisce anche il mero tentativo di commettere i reati da essa individuati anche se il delitto non è stato commesso (Art. 7). Infine l'istigazione e la pubblica apologia di genocidio sono puniti con la reclusione da dodici a ventuno anni (Art. 8).

Con la Legge 13 ottobre 1975 n. 654 il Parlamento autorizza il Presidente della Repubblica a ratificare la Convenzione internazionale sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (New York, 7 marzo 1966).<sup>230</sup>

La legge, che recepisce il testo della Convenzione, punisce «con la reclusione da uno a quattro anni: a) chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale; b) chi incita in qualsiasi modo alla discriminazione, o incita a commettere o commette atti di violenza o di provocazione alla violenza, nei confronti di persone perché appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico o razziale» e vieta «ogni organizzazione o associazione avente tra i suoi scopi di incitare all'odio o alla discriminazione razziale. Chi partecipi ad organizzazioni o associazioni di tal genere, o presti assistenza alla loro attività, è punito per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da uno a cinque anni. Le pene sono aumentate per i capi e i promotori di tali organizzazioni o associazioni» (Art. 3).

La Legge del 25 giugno 1993 n. 205 (nota come legge Mancino), riordina la disciplina penale in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa al fine di «apprestare più efficaci strumenti di prevenzione e repressione dei fenomeni di intolleranza e di violenza di matrice xenofoba e razzista». <sup>231</sup> L'area dell'illiceità penale viene estesa alla diffusione di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico e alla commissione o all'incitamento di atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (dunque anche agli atti che non costituiscono violenza fisica). La sanzione prevista è la reclusione sino a tre anni accompagnata da una pena pecuniaria. Per la commissione o l'incitamento alla commissione di violenze, la sanzione prevista è la reclusione da tre mesi a quattro anni e una pena pecuniaria (Art. 1).

La legge introduce anche alcune norme di prevenzione laddove prevede la pena della reclusione sino a tre anni per l'ostentazione pubblica di simboli «propri o usuali» di associazioni, organizzazioni, gruppi e movimenti così come definiti dalla legge 654/75 Art. 3 ovvero che hanno tra le proprie finalità l'incitamento all'odio o alla discriminazione razziale (Art.2). Gli immobili delle sedi di riunione di tali gruppi sono sottoposti a perquisizione e, qualora vi siano rinvenuti armi, esplosivi, munizioni o ordigni incendiari, a sequestro (Art. 5).

La Legge 24 febbraio 2006, n. 85 è purtroppo intervenuta (Art.13) a cambiare il segno della disciplina penale in materia discriminazione *razziale* riformulando l'art. 3 comma 1 della legge 654/75 così come modificato dalla legge Mancino. La nuova norma non fa più riferimento alla semplice «diffusione» delle idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale, ma punisce la propaganda; l'incitamento all'odio o alla discriminazione razziale non è più sufficiente a configurare un reato, ma occorre

l'istigazione; infine viene dimezzata la pena prevista per questi due reati: il periodo di reclusione scende da tre anni a un anno e sei mesi e viene introdotta come pena alternativa una sanzione pecuniaria fino a 6000 euro<sup>232</sup>.

Un disegno di legge che era stato approvato dal Consiglio dei Ministri nella scorsa legislatura e che prevedeva di reintrodurre sanzioni penali più severe per i crimini razzisti non è mai divenuto legge dello Stato<sup>233</sup>.

È opportuno in ogni caso evidenziare che la normativa penale sulle discriminazioni e sulle violenze razziste, ha trovato sino ad oggi una scarsa applicazione nel nostro paese né sembra aver costituito uno strumento efficace di prevenzione del razzismo<sup>234</sup>.

Anche per queste ragioni risulta particolarmente significativa l'introduzione nel nostro ordinamento dell'azione civile contro la discriminazione ad opera degli Art. 43 e 44 del Testo Unico n. 286/98<sup>235</sup>.

L'art. 43 comma 1 del T.U. n.286/98 definisce il concetto di discriminazione individuandola in «ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica».

La legge definisce dunque come discriminazioni azioni che, anche indirettamente, si traducono in un trattamento sfavorevole a danno di una persona a causa della sua appartenenza etnica, nazionale, religiosa ecc. È opportuno osservare che il T.U. 286/98 include tra le cause di discriminazione l'origine nazionale risultando più lungimirante, da questo punto di vista, della Direttiva 2000/43/CE di cui si è fatto cenno all'inizio.

Il comma 2 dell'Art. 43 individua tra i potenziali autori dell'atto discriminatorio illecito i pubblici ufficiali o le persone incaricate di pubblico servizio che discriminino ingiustamente i cittadini stranieri e al punto b stabilisce che compie atto di discriminazione «chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico a uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente a una determinata razza, religione, etnia o nazionalità». Compie ugualmente discriminazione chiunque ponga illegittimamente condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e

socio-assistenziali al cittadino straniero in ragione della sua «razza», nazionalità, religione, etnia.

L'Art.44 disciplina invece l'azione civile contro la discriminazione: questa può essere proposta con ricorso, anche personalmente dalla parte lesa, presso la cancelleria del pretore che può accogliere o rigettare la domanda con apposita ordinanza e, eventualmente condannare il convenuto al risarcimento del danno. Il giudice può ordinare, su istanza di parte, la cessazione del comportamento discriminatorio sia esso adottato da un privato cittadino o da una pubblica amministrazione. Il punto più debole dell'articolo in oggetto è quello relativo all'onere della prova. Il comma 6 dell'art.44 stabilisce infatti che «Il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza a proprio danno del comportamento discriminatorio in ragione della razza, del gruppo etnico o linguistico, della provenienza geografica, della confessione religiosa o della cittadinanza può dedurre elementi di fatto anche a carattere statistico relativi alle assunzioni, ai regimi contributivi, all'assegnazione delle mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera e ai licenziamenti dell'azienda interessata» offrendo dunque alla vittima della discriminazione una tutela più debole di quella prevista dalla Direttiva 2000/43/CE che sarebbe stata adottata dall'unione Europea due anni dopo. È infatti la vittima a dover provare di aver subito discriminazione, non l'autore della discriminazione a dover provare che questa non vi è stata.

L'Art. 44 contiene un'altra disposizione importante laddove affida alle regioni il compito di istituire dei centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri che sono vittime di discriminazioni. Norma che purtroppo è rimasta a lungo inattuata. Solo recentemente la regione Emilia Romagna ha istituito un Centro regionale contro le discriminazioni e la regione Lazio ha previsto nella L.R. 14 Luglio 2008, n. 10 «Disposizioni per la tutela e la promozione dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati» l'istituzione di un osservatorio regionale contro il razzismo e le discriminazioni. Non estraneo alla mancata applicazione della legge è il tema relativo alla mancata definizione delle fonti di finanziamento che avrebbero dovuto consentire l'istituzione e la gestione di tali osservatori.

Il Decreto legislativo del 9 luglio 2003 n. 215 interviene a dare attuazione alla Direttiva 2000/43/CE sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.<sup>236</sup> Il decreto fa salve quasi tutte le disposizioni contenute negli art. 43 e 44 del T.U. 286/98 non rispettando in tal modo le indicazioni contenute all'art.8 del-

la Direttiva Europea che assegna alla parte accusata, e non alla vittima di discriminazione, l'onere della prova<sup>237</sup>. Questo onere, peraltro, viene reso più gravoso: l'art. 4 del Decreto stabilisce infatti che «Il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno, può dedurre in giudizio, anche sulla base di dati statistici, elementi di fatto, in termini gravi, precisi e concordanti». La legittimazione ad agire in giudizio, per conto o a sostegno della vittima, è riconosciuta alle associazioni e agli enti registrati presso un elenco apposito approvato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministro delle Pari Opportunità (Art. 4) mentre l'Art. 5 prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le pari opportunità del «Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e della promozione della parità di trattamento». Questi articoli suscitavano, ai tempi in cui la Direttiva fu recepita, alcune perplessità tra le associazioni antirazziste che vi lessero il tentativo di mettere sotto controllo il loro operato.

Vi sono poi altre disposizioni del Decreto che sembrano, incredibilmente, accogliere l'idea dell'esistenza di una relazione deterministica tra presunte caratteristiche «razziali» e attitudini lavorative: si legga ad esempio l'Art. 3 comma 1 laddove recita «Nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, nell'ambito del rapporto di lavoro o dell'esercizio dell'attività di impresa, non costituiscono atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2 quelle differenze di trattamento dovute a caratteristiche connesse alla razza o all'origine etnica di una persona, qualora, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività medesima».

La collocazione dell'infelicitamente denominato Ufficio Nazionale contro le Discriminazioni Razziali (UNAR) presso la Presidenza del Consiglio non sembra per altro presentare quei requisiti di indipendenza e di autonomia previsti dalla Direttiva 2000/43/CE per gli organismi nazionali che dovrebbero garantire la parità di trattamento. È infatti quanto meno opinabile che un Ufficio direttamente dipendente dal Governo goda dell'autonomia necessaria per combattere in modo efficace il razzismo istituzionale<sup>238</sup>. Proprio a causa della non completa rispondenza del Decreto legislativo 215/2003 allo spirito della direttiva, nel Giugno 2007 la Commissione Europea ha inviato al Governo italiano una richiesta formale di piena messa in opera della Direttiva a seguito della quale la Legge 6 giugno 2008 n. 101 ha modificato il Decreto legislativo n. 215/2003 introducendo finalmente anche in Italia il principio

in base al quale, nell'ambito dell'azione civile contro la discriminazione, l'onere della prova spetta al convenuto (Art. 8-sexies)<sup>239</sup>.

Infine nel luglio 2003 è entrata in vigore la «Convenzione Internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie» che ha lo scopo di tutelare i diritti di tutti i migranti e delle loro famiglie durante l'intero processo di migrazione, dalle fasi preparatorie della partenza e del transito, fino al periodo di soggiorno nello Stato d'arrivo «senza distinzione alcuna, in particolare di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione o di convinzione, di opinione politica o di tutta altra opinione, di origine nazionale, etnica o sociale, di nazionalità, di età, di situazione economica, patrimoniale, di situazione matrimoniale, di nascita o di altra situazione» (Art. 1). La Convenzione è stata sottoscritta da 28 paesi e ratificata solo da 37 (l'ultima ratifica è stata effettuata dall'Albania lo scorso 5 giugno 2007). Tra i paesi firmatari non figura nessun paese di destinazione dei fenomeni migratori e nessuno stato membro dell'Unione Europea, compresa l'Italia nonostante che, a partire dal 2002, un Comitato nazionale per i diritti umani dei migranti abbia promosso una campagna affinché il nostro paese firmi la Convenzione.

# L'Italia vista dall'Europa

di *Luciano Scagliotti*

## LE ISTITUZIONI

Il nostro Paese non è nuovo a censure in materia di rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, in particolare con riferimento a Rom, Sinti e Camminanti e ai diritti dei migranti. Una rassegna anche distratta dei rapporti dei principali organismi internazionali e intergovernativi<sup>240</sup> (per non dire dei rapporti delle organizzazioni non governative<sup>241</sup>) è sufficiente per rendersi conto di quanto l'Italia, da molti decenni e con qualsiasi Governo, sia stata inadempiente rispetto ai doveri imposti dal diritto internazionale, dalla Costituzione e dalle leggi nazionali e inerte rispetto agli impegni ufficialmente assunti in sede di Unione Europea, Consiglio d'Europa e Nazioni Unite. A partire dalla metà del 2007, tuttavia, l'Italia si è trovata al centro dell'attenzione internazionale, e non certo per aver suscitato ammirazione.

Le prime avvisaglie della disapprovazione della comunità internazionale nei confronti delle scelte dei governi italiani si trovano in una risoluzione adottata dal Parlamento europeo<sup>242</sup> il 15 novembre 2007<sup>243</sup>. Pur nella difficoltà del gergo comunitario e nei limiti imposti dall'argomento e dalla procedura, i riferimenti alla situazione italiana e al trattamento riservato a Rom e Sinti è chiarissimo: il Parlamento ricorda, di fronte alle minacce italiane di espulsione di cittadini rumeni, che la libertà di circolazione è inviolabile e che le legislazioni nazionali devono rispettare la legislazione comunitaria; che i Rom subiscono gravi discriminazioni e che, di fronte alle aggressioni razziste verificatesi in Italia, «ci si aspetta dalle personalità pubbliche che si astengano dal rilasciare dichiarazioni che rischiano di essere intese come un incoraggiamento»; ribadisce il rifiuto di responsabilità collettive e di qualsiasi discriminazione etnica o nazionale; richiama infine – ed è un fatto del tutto straordinario, mai accaduto prima – l'allora Vicepresidente della Commissione Franco Frattini al dovere di rispettare pienamente il diritto comunitario<sup>244</sup>.

È però a partire dal maggio 2008, dall'insediamento cioè del nuovo

Governo di centrodestra e dall'assunzione dei primi provvedimenti contro Rom e Sinti da parte del Ministro Roberto Maroni, che l'attenzione si concentra sull'Italia. Il 20 maggio 2008 il Parlamento europeo richiede alla Commissione chiarimenti sulla situazione dei Rom in Italia<sup>245</sup>. Il Commissario Vladimir Spidla è prudente, ma richiama «gli Stati membri» al dovere di respingere qualsiasi stigmatizzazione dei Rom, affermando che «non dovremmo chiudere gli occhi» di fronte alla discriminazione e all'esclusione subite dai Rom e che la lotta contro i crimini deve essere condotta rispettando i principi dello Stato di diritto; non ultimo, ricorda (all'Italia) che i cittadini europei non possono essere discriminati in base alla loro nazionalità. Il monito è piuttosto chiaro, ma come è noto il Governo italiano non se ne diede per inteso.

A metà giugno 2008 il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, visita l'Italia per verificare la situazione relativa a Rom e Sinti e ai migranti. Il suo rapporto<sup>246</sup>, pubblicato in versione definitiva un mese più tardi, elenca una lunghissima lista di «preoccupazioni», ovvero di elementi presenti nei provvedimenti del cosiddetto «pacchetto sicurezza» palesemente incompatibili con il rispetto dei diritti fondamentali di migranti, Rom e Sinti e con i principi dello Stato di diritto. Le Raccomandazioni sono poco meno che la bocciatura, articolo per articolo, delle misure adottate dal Governo.

Il 10 luglio 2008 il Parlamento europeo, che ha inviato una sua delegazione in Italia, adotta una nuova risoluzione<sup>247</sup> in cui «esorta le autorità italiane ad astenersi dal procedere alla raccolta delle impronte digitali dei rom» e afferma senza ambiguità che «questi atti costitui[scono] una violazione del divieto di discriminazione diretta e indiretta, previsto in particolare dalla direttiva 2000/43/CE, sancito dagli articoli 12, 13 e da 17 a 22 del trattato CE». La risoluzione si ferma (per ragioni ovvie di praticabilità politica) solo un passo prima della richiesta di porre l'Italia sotto accusa per violazione dei Trattati, come era stato chiesto da molte reti non governative<sup>248</sup>.

Tra il 20 e il 26 luglio 2008 è l'Odihr (Ufficio per le Istituzioni democratiche e i Diritti umani) dell'Ocse, che già aveva espresso la sua preoccupazione<sup>249</sup>, a condurre una visita in Italia. Il Rapporto, pubblicato ufficialmente nel marzo 2009 ma reso noto tempestivamente al Governo italiano, ricostruisce dettagliatamente la situazione e le misure del Governo. Le conclusioni sono chiare: i provvedimenti sono sproporzionati, ingiustificati, sotto diversi profili illegittimi e stimolano l'insorgere di xenofobia e razzismo. Inoltre Rom e Sinti subiscono forme gravi di segregazione abitativa e scolastica, sono limitati nel diritto alle cure mediche e sono soggetti a allontanamenti collettivi in violazione di tutte le convenzioni internazionali.

Il 16 settembre si riunisce a Bruxelles il primo «vertice dell'Ue sui Rom» (*EU Roma Summit*). Il discorso principale, affidato a George Soros per l'omonima Fondazione, è in gran parte un attacco diretto alla politica italiana e all'inerzia della Commissione europea, che non ha avviato alcuna procedura per sanzionare il nostro Paese; il Ministro svedese Nyamko Sabuni afferma di vergognarsi di una Ue in cui siano possibili simili politiche; così pure Soraya Post, Presidente dell'*International Roma Women's Network*. Il Governo italiano, rappresentato dal Sottosegretario Eugenia Roccella, sceglie di non rispondere alle critiche e alle denunce, descrivendo invece un improbabile scenario di impegno governativo a favore di Rom e Sinti. La reazione è del tutto prevedibile: Rom e Sinti di tutta Europa, dopo lunghi minuti di silenzio sbalordito, esprimono vivacemente la loro disapprovazione, mentre i rappresentanti di altri Paesi non nascondono il sarcasmo davanti a tanta improntitudine<sup>250</sup>.

Sono note le vicende successive: la lettera di Jacques Barrot – che ha nel frattempo sostituito Franco Frattini come Vicepresidente della Commissione e responsabile per l'area di Giustizia, Libertà e Sicurezza – al Ministro Roberto Maroni per chiedere il sostanziale abbandono del censimento etnico di Rom e Sinti e la successiva emanazione delle «linee guida» che smentiscono le scelte del governo (pur non rimediando a ciò che di illegittimo e illegale è già stato fatto) cancellando almeno gli aspetti più palesemente razzisti. Ma questo non ha cancellato, né poteva cancellare, l'immagine di un Paese incapace di far fronte ai suoi doveri e ai suoi impegni e affondato in un pantano di pregiudizi, razzismo, xenofobia.

Infine, è stato qui già più volte citato il rapporto reso pubblico il 16 aprile 2009 del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Thomas Hammarberg, redatto a seguito della visita effettuata in Italia dal 13 al 15 gennaio 2009<sup>251</sup>. Il rapporto denuncia l'esistenza in Italia di una preoccupante tendenza al razzismo e alla xenofobia, esprime viva preoccupazione per i provvedimenti adottati in materia di immigrazione e di sicurezza (che definisce «draconiani») nonché sulle operazioni di censimento della popolazione rom che hanno previsto la rilevazione delle impronte digitali anche sui minori. Hammarberg raccomanda alle autorità italiane di «assicurare una pronta reazione e una forte e pubblica condanna di tutte le dichiarazioni che non rispettano le origini, che generalizzano e di conseguenza stigmatizzano alcuni gruppi etnici e sociali come i migranti, i Rom e i Sinti». Vengono inoltre sollecitati la reintroduzione di norme più severe per combattere gli atti e le violenze razziste attraverso la revisione della legge 85/2006; l'istituzione di un'agenzia nazionale per i diritti umani e il rafforzamento dell'autonomia e dell'efficacia dell'Unar (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni «Razziali»).

Nel 2008, soprattutto nel secondo semestre, l'Italia è stata al centro dell'attenzione e dei timori europei per le politiche rivolte a, o meglio contro, immigrati e minoranze etniche, in particolare Rom e Sinti. Attenzione per nulla lusinghiera, sia da parte delle principali istituzioni inter-governative e reti non governative che in Europa si occupano di diritti umani, che da parte dei mezzi d'informazione di numerosi Paesi.

Il 30 aprile 2008 lo spagnolo *El País* pubblica un commento preoccupato alle vittorie del centrodestra nelle elezioni nazionali e amministrative di Roma<sup>252</sup> che riporta nel sottotitolo l'intenzione del nuovo sindaco di «smantellare i campi zingari».<sup>253</sup> Lo stesso giorno il *Movimiento contra la Intolerancia*, una delle principali organizzazioni antirazziste spagnole, lancia un invito alle reti spagnole ed europee chiedendo di reagire collettivamente ricordando che «quando il partito (...) di Haider entrò nel governo [austriaco], subì sanzioni da parte dell'Unione europea senza che si fossero prodotte simili dichiarazioni e ostentazioni fasciste».

In realtà non era stato necessario attendere il Primo Ministro Silvio Berlusconi e il sindaco Gianni Alemanno per destare in Europa preoccupazioni per il diffuso razzismo, in particolare contro i Rom: un altro grande quotidiano, questa volta inglese, *The Guardian*, se ne era già occupato a più riprese negli anni precedenti, quando Presidente del Consiglio era Romano Prodi e sindaco di Roma Walter Veltroni. Il 26 giugno 2007 una corrispondenza da Roma segnalava le iniziative del Sindaco Veltroni sotto un titolo significativo: «L'Italia dice alla Romania: non vogliamo i vostri Rom»<sup>254</sup>. Pochi mesi più tardi, il 2 novembre 2007<sup>255</sup>, un commento sullo stesso giornale attribuiva esplicitamente a Veltroni – appena eletto segretario del Partito Democratico – la paternità e la responsabilità delle misure anti-Rom e anti-romene assunte dopo il «caso Reggiani».

Dalla Spagna, il 5 novembre 2007 una delle maggiori organizzazioni di *gitanos*, l'Unión Romání, scriveva al Presidente del Consiglio (Prodi) e al Ministro degli Interni (Amato) per sollecitarli a «*poner freno a la persecución de los gitanos en Italia*». Il giorno successivo pubblicava, a riprova del carattere «bipartisan» del pregiudizio (e dell'incoerenza della politica italiana: il titolo dell'editoriale<sup>256</sup> è ripreso da una frase di Giuliano Amato), un durissimo articolo del suo Presidente che così commentava le affermazioni dell'allora Vicepresidente della Commissione europea Franco Frattini: «Dio ci liberi da politici tanto irresponsabili. Così iniziò l'olocausto, perché le parole di Franco Frattini saranno molto applaudite dalla massa, come a suo tempo gli ordini di Hitler furono seguiti e applli-

cati da milioni di cittadini, mentre la maggioranza dei benpensanti restavano in silenzio».

La situazione creatasi in Italia nel novembre 2007 ebbe naturalmente vasta eco in Romania. Le posizioni ufficiali, e molte di quelle espresse dai media, si concentrarono non tanto sul razzismo contro i Rom (l'opinione pubblica rumena non è meno ricca di pregiudizi di quella italiana, purtroppo) quanto sulla violazione dei principi della cittadinanza europea stabiliti dai Trattati e dalle Direttive comunitarie. Un editoriale<sup>257</sup> del quotidiano *Ziua* (Giorno)<sup>258</sup> denunciava il 12 novembre: «Il Governo italiano ha iniziato una campagna contro i Rumeni, congiuntamente con Walter Veltroni, sindaco di Roma e capo del maggior partito di governo – il Partito democratico». Il sommario in inglese, ancora leggibile nella versione online di «*Ziua*»<sup>259</sup>, recita: «Il sindaco di Roma, il comunista<sup>260</sup> Veltroni, ha manipolato gli Italiani di fronte all'omicidio di Giovanna [Reggiani]».

Reazioni simili si registrano, tra novembre e dicembre 2007, sulla stampa di quasi tutti i Paesi europei. Quasi sempre, però, il dubbio d'essere in presenza di una forma di razzismo istituzionale e la certezza della violazione dei diritti di cui è titolare ogni cittadino europeo si mescolano con l'ambiguità dettata dal pregiudizio anti-Rom e dalla xenofobia. La formula più frequente, al di là delle ipocrisie suona, più o meno, non bisogna confondere i Rom con i Rumeni e non si possono ignorare i Trattati europei, anche se gli immigrati dai nuovi Stati membri sono (veramente) un problema. Ma pochi mesi più tardi, con l'insediamento del nuovo Governo di Silvio Berlusconi e le prime dichiarazioni (e provvedimenti) del nuovo Ministro Roberto Maroni, l'atteggiamento cambia. Ora la preoccupazione comune, in tutta Europa, è priva di ambiguità: le misure anti-Rom annunciate sono viste ovunque per ciò che sono, l'espressione di posizioni politiche profondamente viziate da xenofobia e pregiudizio etnico.

Nel maggio 2008 i media inglesi danno rilievo a un sondaggio secondo il quale due terzi degli Italiani vorrebbero l'espulsione dei Rom. Il sondaggio è noto (fu effettuato subito dopo i fatti di Ponticelli), ma ciò che è interessante è che secondo la stampa inglese l'atteggiamento dei nostri concittadini è determinato in primo luogo dalla propaganda xenofoba del nuovo Governo.<sup>261</sup> Giudizi simili sono rintracciabili quasi ovunque nella stampa estera (e, occorre notare, sono assai rari nella stampa italiana cosiddetta d'opinione).

In giugno l'attenzione si concentra sulla proposta del cosiddetto «censimento dei campi». *L'Observer*<sup>262</sup> indica, tra le ragioni per cui Silvio Berlusconi rappresenta un «imbarazzo per la democrazia», il fatto che

abbia proposto «un draconiano racial profiling, di rilevare le impronte digitali ai bambini Rom e di portar via ai genitori quelli che mendicano nelle strade», misure che sembrano un ritorno all'Italia fascista. Molto attento, ma non certo unico, il *Guardian*. Una serie di editoriali e corrispondenze definiscono senza alcuna ambiguità l'operazione del Ministro Maroni: «Il censimento italiano dei campi Rom è razzista»<sup>263</sup>, «Questa persecuzione degli Zingari è oggi la vergogna d'Europa»<sup>264</sup>.

Anche in Romania ci si rende conto, nonostante l'anti-tziganismo diffuso, come il Governo italiano stia andando decisamente troppo oltre nella violazione dei diritti fondamentali. Il quotidiano di Bucharest *Adevarul* accusa di inerzia il governo in un editoriale dal titolo che non lascia dubbi: «Adolf Hitler Presidente?»<sup>265</sup> Grande spazio hanno le dichiarazioni del Primo Ministro Calin Tariceanu, secondo il quale le misure adottate dal Governo italiano sono «pratiche discriminatorie al di sotto della dignità umana».

Dello stesso tenore sono decine di articoli pubblicati ovunque in Europa<sup>266</sup>. Troppi per ricordarne anche solo una parte significativa. A riassumere forse nel modo più semplice e più chiaro quale sia stata l'immagine che l'Italia ha offerto di sé è stata Louise Doughty, scrittrice e commediografa inglese. In un suo articolo pubblicato da numerosi quotidiani e periodici di diversi paesi<sup>267</sup> si legge (il riferimento è ancora ai «fatti di Ponticelli»): «La risposta del governo Berlusconi e dei suoi alleati è stata incredibilmente cinica. A giugno è arrivato l'annuncio che tutti gli zingari, bambini compresi, sarebbero stati sottoposti a registrazione delle impronte digitali e, cosa significativa, identificati in base all'etnia, mossa senza precedenti nell'Europa moderna postbellica».

