

SE UN DELITTO FA TREMARE L'ITALIA Come si affronta una *security crisis**

Ferruccio Pastore (CeSPI)

Dall'omicidio di Giovanna Reggiani, avvenuto il 30 ottobre nella zona di Tor di Quinto a Roma, sono passati soltanto alcuni giorni. La crisi politica scatenata in seno alla maggioranza dal varo del decreto-legge 181/2007¹ da parte del Consiglio dei ministri straordinario del 31 ottobre sembra destinata a rientrare. La tensione nei rapporti con la Romania² è anch'essa in calo, dopo la "missione di pace" del ministro Bersani a Bucarest, il 6 novembre, e la visita di ricucitura del premier romeno Tariceanu a Roma, il giorno successivo. Anche la temuta ondata di aggressioni razziste contro cittadini romeni e Rom, dopo i fatti gravissimi di Tor Bella Monaca (2 novembre) e di Monterotondo (5 novembre), non si è per ora materializzata. Nel frattempo, il piano di espulsioni è stato avviato, in forma assai più selettiva e circoscritta di quanto chiedessero una larga fetta di opinione pubblica e l'opposizione.

La tempesta è passata, dunque? No, se non dovessimo saper trarre le lezioni giuste da questa travolgente *escalation* mediatica, psicologica e politica, il peggio deve ancora venire. Perché i problemi veri sono ancora tutti davanti a noi.

Il primo terreno su cui abbiamo molto da riflettere e da imparare è quello del metodo politico e comunicativo: come si affronta una *security crisis*? In società come le nostre, culturalmente frammentate, moralmente disorientate, globalizzate, ipermediatizzate, e assuefatte ad alti livelli di prevedibilità e benessere, l'interrogativo è cruciale. Basta guardare alla storia europea degli ultimi anni: lo sconvolgimento della vita politica e della stessa identità olandese conseguito all'omicidio di Theo Van Gogh, la scia globale di sangue e odio lasciata dal caso delle vignette danesi su Maometto, ecco due esempi, molto diversi tra loro, di come un evento di portata in sé limitata possa innescare rincorse identitarie e terremoti cultural-politici capaci di investire la sfera globale. Il potenziale dell'*escalation* è ovviamente tanto maggiore quanto più grave sia l'impatto del *casus belli*: per questo, non si deve dimenticare lo straordinario esempio fornito dal popolo e dalle istituzioni della Spagna dopo gli attentati del 2004 a Madrid.

Nella *security crisis* che l'Italia sta attraversando, l'ultima e la più grave di una lunga serie di episodi analoghi, tutti variamente connessi all'immigrazione, una chiave di volta della strategia emergenziale di risposta del governo è stato l'argomento in base al quale la svolta repressiva era necessaria al fine prevenire reazioni punitive spontanee³. Questo è un punto cruciale, ma fortemente controverso: dopo l'unanimità delle prime ore, si sono moltiplicate le voci di chi teme che le scelte del governo possano aver prodotto l'effetto opposto. In effetti, adottare con una tale urgenza uno strumento di prevenzione di portata potenzialmente molto ampia, come l'espulsione prefettizia immediata per "motivi imperativi di pubblica sicurezza" del cittadino comunitario o di un suo

* Articolo apparso in *Italianieuropei*, 5/2007, dicembre 2007, pp. 19-32. Ringrazio Asher Colombo, Jorrit Jelle Rijpma, Jessika ter Wal e i miei colleghi del CeSPI per alcuni preziosi spunti e consigli.

¹ http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pacchetto_sicurezza_decreto/decretolegge.pdf. Il decreto-legge anticipa l'efficacia di alcune norme che facilitano l'espulsione di cittadini comunitari, contenute in uno dei cinque disegni di legge componenti il "pacchetto-sicurezza", approvato dallo stesso esecutivo il giorno precedente, 29 ottobre.

² Il 4 novembre, il Presidente romeno, Traian Basescu, aveva definito il provvedimento italiano "misure improvvisate che generano paura e risvegliano l'odio possono essere inique e possono causare altri effetti rispetto a quelli sperati" (Agenzia AGI, *Sicurezza: Presidente Romania boccia decreto espulsioni*, 4 novembre 2007, <http://demonewson.ariete.isinet.it/ultime-notizie-page/200711042137-pol-rom1124-art.html>).

³ Alle notizie dell'aggressione di Tor Bella Monaca, che aveva tutta l'apparenza di un raid xenofobo, il ministro Amato ha reagito dicendo: "Purtroppo è quello che temevamo. Ed è per questo che siamo intervenuti con il decreto: dobbiamo impedire che questa tigre terribile, che è la rabbia xenofoba, la bestia razzista, esca dalla gabbia" (M. Giannini, "Dalla Cdl attacchi irresponsabili. Nessuno cavalchi la tigre razzista", *La Repubblica*, 3 novembre 2007, p. 7).

familiare che “abbia tenuto comportamenti che compromettono la tutela della dignità umana o dei diritti fondamentali della persona umana ovvero l'incolumità pubblica, rendendo la sua permanenza sul territorio nazionale incompatibile con l'ordinaria convivenza” (art. 1, comma 1, lett. e, decreto-legge n. 181)⁴ significa dimostrarsi convinti e comunicare con forza due idee:

a) che ci sia qualcosa da temere da una categoria ben più ampia di quella degli autori e degli inquisiti per specifici reati (per i quali, ovviamente, si applicano le norme penali ordinarie, salva, a certe condizioni, la possibilità di scontare la pena nel paese di origine o, comunque, di essere espulsi a fine pena);

b) che l'espulsione di un certo numero di tali soggetti ritenuti pericolosi possa servire a migliorare il livello complessivo di sicurezza.

Prima di affrontare questi due interrogativi fondamentali, però, è necessario fare un passo indietro, che ci riporti al contesto di questi ultimi mesi.

Emergenze croniche e discontinuità

Per certi versi, i fatti di questi giorni hanno poco di nuovo. Il dibattito sul rapporto tra immigrazione e sicurezza o, in termini più generali, tra non-appartenenza al gruppo e devianza, affonda le sue radici nella preistoria dell'umanità. Come in tutta Europa, anche in Italia il dibattito su immigrazione & sicurezza si riaccende ciclicamente, ormai da decenni. La *scintilla* è quasi sempre un fatto di cronaca che vede un supposto “immigrato” (in Italia, le “seconde generazioni” sono ancora giovani e godono, per ora, di stampa un po' migliore) nel ruolo di autore presunto di un atto criminoso di particolare spettacolarità o efferatezza. La *miccia* sono i media che, da noi, a differenza di altri paesi UE, non riconoscono norme deontologiche che limitano la possibilità di etichettare il sospetto in base alla sua appartenenza etnica o nazionale⁵. Il *combustibile* di queste ondate periodiche di *moral panic* è un'opinione pubblica che forse la relativa brevità della nostra storia migratoria, o forse la povertà del nostro apparato informativo ed educativo in materia, rendono particolarmente vulnerabile alle generalizzazioni, anche di matrice xenofoba⁶.

Siamo dunque di fronte a un ciclo emergenziale come tutti gli altri? Un picco di una di quelle “emergenze croniche” di fronte a cui - come ironizzava Curzio Maltese oltre dieci anni fa in un frangente analogo - la risposta è anch'essa ripetitiva: “Vale per l'emergenza immigrati come per la disoccupazione, la scuola, la raccolta dei rifiuti, la lotta alla criminalità. Antichi tenaci problemi concreti di fronte ai quali lo Stato si costerna, s'indigna, s'impegna poi getta la spugna, come dice la canzone”⁷?

No, non ci sembra di essere di fronte a un'ennesima replica di un copione abusato della commedia (politica) all'italiana. Al contrario, il decreto-legge sulle espulsioni dei cittadini comunitari “incompatibili con l'ordinaria convivenza” segna - ci sembra - una discontinuità politica che potrebbe incidere profondamente sul futuro dell'Italia.

⁴ E' probabile che, in base agli accordi intervenuti con l'ala sinistra della maggioranza, questa formulazione venga resa più stringente e precisa in sede di conversione del decreto-legge.

⁵ J. Ter Wal, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Vienna, 2002,

http://fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=3fb38ad3e22bb&contentid=3fb3f9cfb3592.

⁶ Scarseggiano, tuttavia, gli studi seri sulla correlazione tra l'andamento dell'opinione pubblica italiana in materia di immigrazione e la copertura mediatica (intensità, qualità) del fenomeno; un'eccezione recente è lo studio di A. Colombo, *Gli stranieri e noi. Immigrazione e opinione pubblica in Emilia-Romagna*, Il Mulino, Bologna, 2007; vd., in part., Cap. 1.

⁷ Il commento (La Repubblica, 7 febbraio 1996), riferito al decreto-legge in materia di immigrazione adottato dal governo presieduto da Lamberto Dini, su cui torneremo, è riportato nel prezioso libro di Luca Einaudi su *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi* (Laterza, Roma-Bari, 2007).

Tough on crime

Non è la prima volta che si legifera per decreto-legge in materia di immigrazione. La prima volta era accaduto con il decreto Martelli (vicepresidente socialista del Consiglio dei ministri all'epoca), nel dicembre 1989. Ma, in quella occasione, molto diversamente da oggi, la scintilla violenta che aveva convinto il legislatore della “necessità ed urgenza” di intervenire era stato l'omicidio per rapina, ma forse colorato anche da motivazioni razziste, del rifugiato politico sudafricano, impiegato come lavoratore stagionale, Jerry Essan Masslo, nelle campagne di Villa Literno, in provincia di Caserta. La seconda volta che l'immigrazione è stata ritenuta emergenza bisognosa di decretazione d'urgenza fu nel 1995, quando il governo tecnico presieduto da Lamberto Dini con il sostegno del Centrosinistra e della Lega Nord, cercò di “conciliare gli opposti”⁸ (cioè, un forte giro di vite sulle espulsioni e un'ampia regolarizzazione); reiterato per ben cinque volte, il decreto infine decadde, anche se gli stranieri espulsi su quella base giuridica precaria non furono avvisati, e rimasero fuori.

Questa volta, invece, il decreto-legge è adottato da un governo politico dotato di una piena, ancorché debole, investitura popolare. Accettato *obtorto collo* dall'ala sinistra del governo, il decreto è stato definito da Walter Veltroni “primo atto del nuovo Pd”⁹. In effetti, esso marca in maniera profonda e sostanzialmente innovativa la nascita della nuova formazione politica.

Preceduto da anni di autocritica di alcuni tra i principali leader del Centrosinistra, per aver sottovalutato in passato il “valore della sicurezza”, il nuovo corso - che si sostanzia con particolare forza nel decreto-legge - ha ascendenze politiche molto chiare (e perlopiù espressamente rivendicate). La più evidente, è l'eredità blairiana. Di quel Tony Blair, apripista indiscusso di una stagione politica ormai matura, che nel lontano 1992, da Shadow Home Secretary, dal palco di un congresso laburista, lanciava lo slogan che poi avrebbe ispirato tutta la sua politica di sicurezza e ordine pubblico: “Tough on crime, tough on the causes of crime”.

Quel fortunato slogan rinnegava gli estremi di un certo “giustificazionismo sociologico” della devianza, propri di correnti criminologiche radicali a partire dagli anni Sessanta. A ben guardare, però, quella politica - come anche quella della *zero tolerance*, resa popolare oltreoceano, negli stessi anni, da un altro famoso sindaco, Rudolph Giuliani (primo cittadino di New York dal 1994 al 2001) - più che essere dura contro il crimine, si caratterizzava per un rigore inedito nei confronti di comportamenti non tradizionalmente definiti come criminosi (per esempio, atti di vandalismo e tutte le cosiddette *uncivilities*) e nei confronti di una “area grigia” che avvolgerebbe il mondo delinquenziale, senza peraltro identificarsi né esaurirsi in esso¹⁰. Un'impostazione culturale e concettuale analoga sembra riscontrarsi nel decreto 181/2007 e in tante delle prese di posizione che lo hanno preceduto, a partire da quelle, determinanti, di diversi sindaci di Centrosinistra di città del Centronord.

Meno scippi, meno omicidi, più rapine

Bisogna guardarsi dalla caricatura di una politica completamente mediatizzata, iperemotiva. Può essere una rappresentazione altrettanto pericolosa e qualunquista di quella opposta, che ritrae una “casta” indifferente e impenetrabile. Le scelte compiute dall'esecutivo Prodi in questi giorni non

⁸ L'espressione è di Einaudi, op. cit. p. 187.

⁹ Intervista a M. Giannini, “La sinistra deve capire le paure della gente”, La Repubblica, 4 novembre 2007, pp. 1-3.

¹⁰ Sui presupposti e sui risultati della politica del New Labour in materia di criminalità e ordine pubblico, vd. J. Young, *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, Sage Publications, Londra, 1999; D. Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press, 2001; R. Matthews and J. Young, a cura di, *The New Politics of Crime and Punishment*, Willan Publishing, Cullompton, 2003; M. Tonry, *Punishment and Politics: Evidence and emulation in the making of English crime control policy*, Willan Publishing, Cullompton, 2004; R. Garside, *'Punitiveness' and 'populism' in political economic perspective*, paper non pubblicato, luglio, 2007, http://www.crimeandjustice.org.uk/opus311/CJSJ_conference_paper_RG_web.doc.

sono solo reazioni a clamorosi fatti di cronaca. Sullo sfondo, vi sono tendenze più generali della criminalità in questo paese, che suscitano preoccupazione e sarebbe irresponsabile tacere.

A lungo, parlare con cognizione di causa dei rapporti tra immigrazione e criminalità in Italia, è stato particolarmente difficile per la carenza di dati aggiornati e attendibili. Da qualche tempo, sembra che le cose stiano finalmente iniziando a cambiare. Innanzitutto, perché da alcuni anni l'ISTAT è venuta potenziando il proprio apparato di rilevazione, analisi e divulgazione in materia di immigrazione¹¹. Ma, anche sul versante delle statistiche criminali, si registrano novità: una delle principali e più recenti è rappresentata dalla pubblicazione, nel luglio 2007, del nuovo "Rapporto sulla criminalità in Italia", curato per il ministero dell'Interno da un'*équipe* coordinata da Marzio Barbagli¹². E' uno studio dettagliato, che permette, a chi lo voglia davvero, di andare al di là di una serie di radicati luoghi comuni¹³. Il quadro generale è quello di una criminalità che cambia, riducendo per certi aspetti il suo impatto dannoso: per esempio, gli omicidi continuano a diminuire (621 quelli consumati nel 2006, contro i 1901 nel 1991), con un calo particolarmente drastico di quelli attribuiti alla criminalità organizzata (109 l'anno scorso, oltre 700 all'inizio del decennio scorso). Per alcuni reati meno gravi, ma generatori di allarme sociale, come i furti, assistiamo ad una crescita, anche se non siamo tornati ai picchi dei primi anni Novanta. E' un quadro differenziato, non facile da interpretare: se le rapine sono a un massimo storico, il tasso dei furti in abitazione è il più basso degli ultimi venti anni e quello degli scippi è al livello più basso addirittura degli ultimi trent'anni.

Stranieri: autori e vittime

Per quanto riguarda specificamente le tendenze della criminalità in rapporto alla presenza straniera, anche qui il quadro che emerge presenta aspetti preoccupanti, ma è articolato e non suscettibile di eccessive semplificazioni¹⁴. In generale, suscita allarme il fatto che la percentuale di stranieri sul totale dei denunciati cresca, negli anni, ben più della quota di stranieri sulla popolazione totale¹⁵. Ma, se guardiamo ai tipi di reato, vediamo che il grado di sovrarappresentazione dei non cittadini varia molto, e che le tendenze recenti (di cui però non bisogna esagerare il significato, perché influenzate da numerosi fattori contingenti) non sono sempre verso l'alto.

¹¹ Vedi <http://www.istat.it/popolazione/stranieri/>.

¹² Disponibile con sintesi e appendici alla pagina

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/sicurezza/0993_20_06_2007_Rapporto_Sicurezza_2006.html.

¹³ Per esempio, sul terreno delle politiche migratorie, il Rapporto dimostra che, nei cinque anni di governo del Centrodestra, nonostante i proclami draconiani e l'esibizione di muscoli, il tasso di effettività dei meccanismi di espulsione degli stranieri clandestini e irregolari è crollato da circa il 40% dei provvedimenti di allontanamento a poco più del 20% (elaborazione a partire da Tab. IX.15, p. 353).

¹⁴ Questo non ha impedito a testate, anche "rispettabili", di presentare letture completamente distorte: cfr. per esempio: R. Cima, L. Ricolfi, *Ogni reato degli italiani trenta dei clandestini*, La Stampa, 13 ottobre 2007, p. 13.

¹⁵ Purtroppo, le statistiche sui condannati, che offrirebbero evidentemente maggiore certezza come indicatore di delittuosità, non sono sufficientemente aggiornate e affidabili, e non sono dunque state prese in considerazione da questo Rapporto.

Tab. 1: Percentuale stranieri sul totale denunciati in Italia per alcuni reati (2004-2006)¹⁶

Reato	2004	2005	2006	Tendenza gen. n° denunciati 2005-6	Tendenza % stranieri su tot. denunciati 2005-6
<i>Omicidio consumato</i>	28 (tot. denunciati: 502)	28 (498)	32 (442)	↓	↑
<i>Omicidio tentato</i>	31 (1.459)	32 (1.530)	31 (1.530)	↔	↓
<i>Lesioni dolose</i>	26 (38.729)	26 (40.939)	27 (41.335)	↑	↑
<i>Violenze sessuali</i>	35 (3.153)	38 (3.238)	39 (3.381)	↑	↑
<i>Furti con strappo</i>	23 (1.182)	26 (1.175)	29 (1.081)	↓	↑
<i>Furti con destrezza</i>	63 (3.324)	64 (4.464)	68 (5.009)	↑	↑
<i>Furti in abitazione</i>	52 (6.244)	52 (6.292)	51 (6.520)	↑	↓
<i>Furti di autovetture</i>	34 (3.999)	37 (4.266)	38 (4.157)	↓	↑
<i>Rapine in abitazione</i>	49 652	55 1.028	51 1.016	↓	↓
<i>Rapine in banca</i>	5 1.658	6 1.838	3 1.575	↓	↓
<i>Rapine in esercizi commerciali</i>	29 3.017	32 2.555	33 2.564	↑	↑
<i>Estorsioni</i>	23 5.944	21 6.110	19 5.409	↓	↓

(Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno).

Il quadro non è differenziato solo in base al tipo di reato, ma anche, e in maniera profonda, a seconda dello status amministrativo dei denunciati. Sebbene in leggera crescita rispetto agli anni Novanta, la percentuale di stranieri regolari tra i denunciati rimane contenuta. Con qualche approssimazione, si può dire che la inclinazione a delinquere (o meglio, la probabilità di essere denunciati che, a rigore, non è la stessa cosa) degli stranieri con permesso di soggiorno, i soli che abbiano accesso al mercato del lavoro regolare, non si discosta significativamente da quella degli italiani.

C'è poi da dire che non tutte le nazionalità sono ugualmente rappresentate: albanesi, marocchini e romeni sono le prime tre comunità per numero di residenti e, insieme, rappresentano il 33% dei titolari di permesso di soggiorno. Ma, la loro incidenza sulle statistiche dei denunciati risulta, per la maggior parte dei reati, ancora maggiore. D'altra parte, ci sono nazionalità che cadono nelle maglie della legge assai meno frequentemente degli stessi italiani.

Infine, l'incidenza degli stranieri sulle statistiche della criminalità cambia a seconda delle zone. Al Centro-Nord, dove l'immigrazione è sempre più concentrata, è evidentemente assai più elevata anche la percentuale di stranieri denunciati.

Per bilanciare il quadro, e restituire umanità a queste statistiche, bisogna anche dire che la condizione di marginalità di cui soffrono molti immigrati si traduce anche in una loro particolare *vulnerabilità*. In termini generali, questo significa che dietro all'immigrazione irregolare e clandestina c'è una domanda di "umanità debole", utilizzabile a piacimento come erogatrice di prestazioni sessuali e lavorative a basso prezzo. In termini specifici, la vulnerabilità degli stranieri si

¹⁶ Nell'analizzare questi dati, bisogna tenere presente che gli stranieri in Italia sono concentrati nelle fasce più giovani di età lavorativa, che sono anche quelle con la più alta delittuosità in tutte le culture e a prescindere dall'origine. Questo genera una sovrarappresentazione strutturale degli stranieri nelle statistiche sulla criminalità, difficile da correggere per motivi tecnici.

manifesta nella particolare frequenza con cui gli stranieri risultano vittime di determinate categorie di reati. Tra il 2004 e il 2006, sono stranieri (extra-UE-15) il 17,7% degli uomini e il 23,2% delle donne uccise in Italia. Ma gli stranieri sono bersaglio preferenziale anche delle rapine in casa e per strada. Inoltre, ben un quarto delle donne violentate in Italia nell'ultimo triennio viene dall'Europa orientale o da paesi extracomunitari; per quei casi in cui la nazionalità dell'autore è nota, nell'87% dei casi si tratta di un italiano.

Stranieri in carcere

Gli stranieri pagano per i loro reati, forse in misura maggiore degli italiani. Tra gli entrati in carcere nei primi sei mesi del 2007 (45.810, compresi però eventuali ingressi multipli dello stessa persona), quasi la metà (48%) erano stranieri, di cui il 21,2% marocchini, il 20,2% cittadini UE (tra cui i cosiddetti "neo-comunitari", come i romeni), seguiti da albanesi (12,3%), tunisini (10%) e altri¹⁷. Difficile sostenere che gli stranieri godano di una qualche impunità. Tanto più, a fine 2006, oltre il 73% dei detenuti stranieri risultava in attesa di giudizio, mentre questa percentuale scendeva a meno del 46% per gli italiani¹⁸.

Certo, gli stranieri hanno beneficiato dell'indulto, ma grossomodo in proporzione alla loro presenza negli istituti di detenzione (38,1% del totale dei beneficiari)¹⁹; inoltre, stando agli inattesi risultati di una ricerca recente, tra i rientrati in carcere in seguito all'indulto, gli stranieri sono il 34,7%; ciò che porta gli autori a concludere che:

La percentuale di reingressi fra italiani e stranieri mostra una lieve tendenza alla maggiore recidiva da parte degli italiani [e mostra come] gli stranieri mantengano un tasso di recidiva inferiore alla media generale. [...] Tali dati appaiono sorprendenti, soprattutto se confrontati con l'andamento della popolazione penitenziaria degli ultimi anni che vede un progressivo aumento del numero degli stranieri detenuti nelle carceri italiane. Il dato, inoltre, non pare essere stato particolarmente influenzato dal numero di espulsioni effettuate a seguito della scarcerazione il cui numero non appare così significativo da giustificare il dato²⁰.

Un ultimo dato merita di essere sottolineato, per contestualizzare l'emergenza dipinta a tinte estreme dai giornali e dalle televisioni. Una quota crescente di stranieri è detenuta per reati contemplati dalle leggi sull'immigrazione. A parte la tratta e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, si tratta di reati che derivano dalla violazione di ordini dell'autorità, a cui non corrisponde dunque un'offesa diretta a interessi o diritti di singoli. Reati senza vittima, quindi; il che, di per sé, non è indice di minor gravità, ma certo deve far pensare.

¹⁷ http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dap/det/detg00_organigramma.htm.

¹⁸ Ministero della Giustizia, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, *Dati statistici sulla popolazione penitenziaria. Effetti indulto. Confronto detenuti in carcere prima e dopo l'applicazione della legge 241/2006*.

¹⁹ Suona oggi amaramente ironico ricordare che una delle più gravi aggressioni razziste contro cittadini romeni registrate in Italia prima di quella del 2 novembre scorso fu opera di alcuni pregiudicati italiani scarcerati per effetto dell'indulto voluto dal governo Prodi pochi mesi il suo insediamento. Era l'inizio di ottobre 2006 quando, nella borgata romana del Trullo, dopo una sparatoria conseguita a una lite per motivi di parcheggio e il conseguente arresto di tre giovani italiani, un gruppo di persone mascherate fece irruzione in un bar frequentato da romeni, distruggendolo completamente.

²⁰ G. Jocteau, G. Torrente, *Indulto e recidiva. Uno studio dopo sei mesi dall'approvazione del provvedimento*, <http://www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/1960.pdf>.

Tab. 2: Ingressi in istituto di soggetti provenienti dalla libertà

Anno	Immatricolazioni			
	Totali	Di cui stranieri (%)	Per reati di cui al Testo unico sugli stupefacenti (%)	Per reati di cui al Testo unico sull'immigrazione (%)
2004	82.275	32.249 (39,2%)	21.671 (26,3%)	3.295 (4,0%)
2005	89.887	40.606 (45,2%)	26.061 (29,0%)	13.654 (15,2%)
2006	90.714	43.288 (47,7%)	25.902 (28,6%)	14.855 (16,4%)

(Fonte: Ministero della Giustizia, 2007).

Che cosa è “moderno”?

Tutto questo ci riporta al decreto-legge 181/2007 e agli interrogativi posti all’inizio sul suo significato e sulla sua efficacia. Il decreto ha scorporato dal “pacchetto sicurezza” approvato il giorno precedente un piccolo insieme di norme dotate di una certa autonomia. A differenza della maggior parte delle disposizioni contenute nel pacchetto, non si tratta di norme penali, ma amministrative. Non norme che inaspriscono la sanzione penale per l’autore di un reato o che creano nuove figure di reato (come l’impiego di minori nell’accontaggio, che il pacchetto sicurezza propone di punire con la reclusione fino a 3 anni e la privazione della potestà genitoriale), ma norme che colpiscono una zona grigia di soggetti che il potere esecutivo, attraverso le forze dell’ordine, valuta come pericolosi.

L’adozione di questo provvedimento è stata salutata da molti commentatori come un decisivo segnale di *modernizzazione* della sinistra italiana. Alcuni hanno parlato del superamento di atteggiamenti “anacronistici”. A ben guardare, il ricorso massiccio alle cosiddette “misure di prevenzione” come strumento di controllo di una categoria – gli “stranieri”, anche se regolari – oggetto di sospetto a priori e di diffidenza istituzionale, è caratteristica dell’ordinamento italiano perlomeno a partire dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) del 1931. Con il disegno di legge Amato Ferrero (ora all’esame della Ia Commissione della Camera dei deputati, A.C. 2976) e con una serie di altri importanti atti di iniziativa legislativa sulla stessa materia (*in primis* il ddl sulla cittadinanza, varato dal Consiglio dei ministri nell’agosto 2006, ma anche il ddl contro il caporalato e il giro di vite contro la tratta e lo sfruttamento della prostituzione), l’esecutivo aveva dato un segnale forte. L’idea-guida era - o almeno così ci era parso - che, per modernizzare la politica migratoria italiana, ci fosse bisogno di *rafforzare e non di indebolire* la dotazione di diritti (sul lavoro, sociali, politici) dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie²¹. Ora, il governo sembra entrare in contraddizione con se stesso, tanto che l’iter parlamentare dello stesso disegno di legge-delega Amato-Ferrero appare più che mai a rischio, per motivi che vanno al di là del generale stato di debolezza della maggioranza di governo.

Le ripercussioni sull’Europa

Anche in questi giorni, come già all’indomani della presentazione del ddl Amato-Ferrero, il vicepresidente della Commissione europea e titolare del dicastero comunitario per “libertà, sicurezza e giustizia”, nonché ex ministro degli Esteri del governo Berlusconi, Franco Frattini, ha avuto accenti fortemente critici nei confronti del governo italiano. In particolare, il Commissario europeo ha rinfacciato all’Italia presunte carenze nel recepire una direttiva europea sulla condizione

²¹ F. Pastore, *La politica migratoria italiana a una svolta. ostacoli immediati e dilemmi strategici*, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), maggio 2007, <http://www.cespi.it/PDF/Pastore-POL-MIG-IT-07.pdf>.

giuridica dei cittadini comunitari²² che, se attuata correttamente e con rigore, avrebbe messo al riparo l'Italia dalle drammatiche difficoltà di questi giorni. In realtà, come ha prontamente sottolineato il ministro Amato, la direttiva era stata da tempo e pienamente recepita dall'Italia, con il Decreto Legislativo n. 30, del 6 febbraio 2007. Il problema, semmai – ha ribattuto Amato a Frattini²³ – è che quella direttiva era insufficiente rispetto alla portata dei problemi che l'Italia ora si trova ad affrontare. Il decreto-legge, dichiaratamente, si propone di superare quelle carenze. Nel far questo, però, ci si può chiedere se non entri in conflitto - ma per eccesso di rigore - con il testo della direttiva, vincolante per l'Italia, per esempio laddove essa, echeggiando una giurisprudenza consolidata della Corte europea di giustizia, stabilisce che:

I provvedimenti [contenenti limitazioni del diritto d'ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare] rispettano il principio di proporzionalità e sono adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati. La sola esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tali provvedimenti.

Il comportamento personale deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Giustificazioni estranee al caso individuale o attinenti a ragioni di prevenzione generale non sono prese in considerazione (art. 27, comma 2).

In termini più generali, il decreto-legge italiano segnala un disagio profondo, che tocca le fondamenta stesse dell'edificio comunitario come questo si è venuto delineando nell'ultimo decennio, con le due ondate di allargamento a est²⁴. Lo spirito dei trattati e i principi fondamentali della cittadinanza europea vorrebbero che l'espulsione del cittadino comunitario da parte di uno Stato membro fosse un'eccezione rarissima, un'*extrema ratio* a cui ricorrere in casi individuali del tutto eccezionali. Il ritmo e la qualità delle ultime ondate di allargamento, e specialmente di quella del 2007 (anticipata, con effetti decisivi, dall'abolizione dell'obbligo di visto per soggiorni inferiori ai tre mesi di cittadini bulgari e romeni, a partire dal 1° gennaio 2002), rivelano una crepa in questo edificio di principi. Una spaccatura tra principi comunitari e priorità nazionali che espone i piani di allargamenti futuri a nuove, sempre più gravi incognite. Le nubi si addensano ora soprattutto sui paesi candidati dei Balcani occidentali, alcuni dei quali, tra l'altro, ospitano numerose comunità Rom (che, durante le guerre jugoslave, raggiunsero solo in parte, come profughi, l'Italia).

Al cuore, la questione Rom

Nessun atto ufficiale, ovviamente, li menziona, ma tutti i media, con pochissime eccezioni, e una potente *vox populi*, additano nella comunità Rom di origine romena il cuore del problema. In realtà, pur in assenza (per ora, e per fortuna) di statistiche criminali disaggregate per etnia, in Italia gli episodi di violenza dolosa che hanno per protagonisti Rom e per vittime *Gagé* (non Rom, in lingua romanes) sono relativamente rari.

Non è lo stesso per altre categorie di reati. Per esempio, si può forse ipotizzare senza essere accusati di razzismo che la elevatissima percentuale di donne appartenenti a paesi balcanici (e di apolidi) denunciate per furti in appartamento e per furti con destrezza (cioè, borseggi) nell'ultimo triennio comprenda una quota importante di donne di etnia Rom²⁵. Questi dati, amplificati dal profondo

²² Direttiva 2004/58/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli stati membri.

²³ Vd., in particolare, l'intervista citata sopra, alla nota 3.

²⁴ Le due ondate di allargamento del 2004 e del 2007 hanno indubbiamente accresciuto il grado di eterogeneità e disuguaglianza interna alla UE; secondo alcune analisi, la coesione sociale complessiva dell'Unione ne è risultata significativamente indebolita: J. Delhey, *Do Enlargement Make the European Union Less Cohesive? An Analysis of Trust between EU Nationalities*, Journal of Common Market Studies, Vol. 45, n° 2, pp. 253-279.

²⁵ Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia*, op. cit., p. 367.

fossato di pregiudizio che separa da secoli, ma forse oggi più che mai, Rom e Gagé in Europa, ha permesso allo stereotipo del “Rom assassino” di sovrapporsi pesantemente, nel giro di poche ore, a quelli consolidati del “Rom fannullone” e “ladro”. In termini politici, lo stereotipo si traduce spesso in una convinzione assoluta di “non integrabilità”, esposta in questi giorni anche da esponenti di prima grandezza dell’opposizione²⁶.

La Romania è il paese europeo che ospita la comunità Rom più numerosa in assoluto: almeno 1,8 milioni, pari all’8% della popolazione romena e al 26,6% della popolazione zingara (Rom, più altri gruppi, come i Sinti italiani, i Travellers inglesi, i Gitani spagnoli etc.) d’Europa²⁷. L’Italia è, al contrario, uno dei paesi europei con la percentuale più bassa di zingari sulla popolazione totale (intorno allo 0,10-0,15%).

Nessuno di questi due paesi brilla per il trattamento offerto, né in passato né nel presente, a questa minoranza. Nonostante decenni di assimilazione forzata in epoca comunista, i Rom romeni rimangono vittime di una forte ghettizzazione sociale e di un radicato e capillarmente diffuso pregiudizio. In Italia, la pratica di confinare gli zingari in “campi nomadi” raggiunge livelli più elevati che nella maggior parte degli altri paesi avanzati²⁸. Proprio questi due paesi, in questi giorni, invece di collaborare nel definire una strategia comune (ed eventualmente nel chiedere sostegno alla UE) per integrare in maniera dignitosa e sostenibile la *più grande minoranza europea*, si sono ridotti, almeno inizialmente, a rimpallarsi reciprocamente responsabilità in uno sconcertante scaricabarile. Ma l’Europa ormai è unita, e i Rom le appartengono: una strategia diversa dovrà essere messa a punto, se si vogliono evitare fratture irreparabili²⁹.

²⁶ *Fini: impossibile integrarsi con chi ruba*, intervista di P. di Caro, Il Corriere della Sera online, 4 novembre 2007, http://www.corriere.it/politica/07_novembre_04/intervista_fini_impossibile_integrazione_rom.shtml.

²⁷ L. Piasere, *I rom d’Europa. Una storia moderna*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 6.

²⁸ Per un inquadramento, N. Sigona, *I confini del “problema zingari”. Le politiche dei campi nomadi in Italia*, in T. Caponio e A. Colombo, *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 267-293.

²⁹ La lettera congiunta indirizzata dai premier Prodi e Tariceanu al Presidente della Commissione europea Barroso, al termine del vertice del 7 novembre, nella quale si invoca una strategia unitaria della EU sulla questione Rom, va indubbiamente nella direzione giusta.