

# razzismo democratico

la persecuzione degli stranieri in Europa

Aebi, Albrecht, Bazzaco, Bosworth, Brandariz García,  
De Giorgi, Delgrande, Fernández Bessa, Guild,  
Harcourt, Maccanico, Maneri, Mucchielli, Nevanen,  
Petti, Sigona, Valluy, Vassallo Paleologo, Vitale





**book**



a cura di Salvatore Palidda

# **razzismo** democratico

la persecuzione degli stranieri in Europa



## Numero speciale di “Conflitti globali”

Questo volume è stato realizzato grazie al contributo del network d'eccellenza europeo Crimprev (Assessing Deviance, Crime and Prevention in Europe) e del Dipartimento di Scienze Antropologiche dell'Università degli Studi di Genova.



2009, Agenzia X

### **Copertina e progetto grafico**

Antonio Boni

### **Contatti**

Agenzia X, via Pietro Custodi 12, 20136 Milano

tel. + fax 02/89401966

[www.agenziax.it](http://www.agenziax.it)

e-mail: [info@agenziax.it](mailto:info@agenziax.it)

### **Stampa**

Bianca e Volta, Truccazzano (MI)

ISBN 978-88-95029-27-6

XBook è un marchio congiunto di Agenzia X e Associazione culturale Mimesis, distribuito da Mimesis Edizioni tramite PDE

---

*Introduzione* – Salvatore Palidda 7

## **L'Europa e il mondo**

---

*Le statistiche sui detenuti stranieri in Europa (1989-2006)*  
Nathalie Delgrande e Marcelo F. Aebi 21

---

*Confronti statistici fra alcuni paesi* – Salvatore Palidda 35

---

*L'esperimento penale americano* – Alessandro De Giorgi 36

---

*La metamorfosi dell'asilo in Europa* – Jérôme Valluy 44

---

*I rom nell'Europa neoliberale* – Nando Sigona 54

---

*I media e la guerra alle migrazioni* – Marcello Maneri 66

## **Delinquenti, criminalizzati e vittime nei principali paesi dell'Ue**

---

*Delinquenza, vittimizzazione e criminalizzazione degli stranieri in Francia* – Laurent Mucchielli e Sophie Nevanen 89

---

*Criminalizzazione e vittimizzazione degli immigrati in Germania*  
Hans-Joerg Albrecht 112

---

*Gran Bretagna: governare attraverso il controllo delle migrazioni*  
Mary Bosworth e Mhairi Guild 129

---

*L'immigrato come categoria di rischio nel sistema penale spagnolo*  
José Ángel Brandariz García e Cristina Fernández Bessa 142

---

*L'immigrazione in Spagna nei discorsi dei media e della politica*  
Edoardo Bazzaco 155

---

*Il crime deal italiano* – Salvatore Palidda 164

## **Pratiche specifiche dell'accanimento repressivo**

---

*Governare mediante gli sgomberi e la segregazione dei gruppi zingari*  
Tommaso Vitale 179

---

<i>La punizione dei minorenni: il caso inglese come paradigma</i> Yasha Maccanico	191
<i>La Guantanamo d'Europa? – Fulvio Vassallo Paleologo</i>	200
<i>La guerra al terrorismo globale nelle pratiche giudiziarie – Gabriella Petti</i>	214
<i>La strada verso il profiling razziale è lastricata di immigrati</i> Bernard E. Harcourt	231
<i>Nota di chiusura</i>	255
<i>Gli autori</i>	256

---

### *Premessa*

Questo volume riunisce alcuni dei contributi proposti al workshop “Criminalization and victimization of immigrants in Europe”, da me organizzato presso il Dipartimento di Scienze Antropologiche dell’Università degli Studi di Genova il 13-15 marzo 2008 nel quadro delle attività del network d’eccellenza Crimprev (*Assessing Deviance, Crime and Prevention in Europe – Sesto Programma Quadro – FP6-2004-Citizens-5 / Priority 7 / Citizens-2004-6.2.3 Contract n°: 028300 – Start date of contract: July 1<sup>st</sup>, 2006, Coord.: CNRS-Fr*).

Restano fuori dal presente volume i contributi al workshop già editi in italiano (si vedano in particolare i numeri 1, 2, 3 e 4 e 5 di “Conflitti globali”).

Ringrazio vivamente tutti i partecipanti al workshop, i coordinatori di Crimprev, i traduttori e tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione di questo volume dei cui eventuali limiti, lacune ed errori sono comunque responsabile.

Questo lavoro è dedicato alle vittime del proibizionismo delle migrazioni e della criminalizzazione razzista.

Salvatore Palidda

---

## Introduzione

Salvatore Palidda

Da sempre la storia delle diverse società è segnata da periodi di persecuzioni e violenze anche estreme nei confronti dell'“estraneo”, cioè del “nemico di turno”.<sup>1</sup> Ma come spiegare l'exasperazione della persecuzione dei rom e degli zingari in genere e della criminalizzazione degli immigrati nell'Europa di oggi?

Come mostrano i contributi riuniti in questo volume, si tratta del più elementare meccanismo che si configura come utile, se non indispensabile, alla tenuta o al riassetto della coesione politica. Questa si nutre della paura e delle insicurezze di cui tale nemico è ritenuto la causa per giustificare pratiche di potere che mescolano proibizionismi di ogni sorta, protezionismo e un autoritarismo che colpisce anche la parte più debole della stessa popolazione autotona. La guerra all'estraneo, al diverso, può essere considerata quindi uno dei “fatti politici totali” che pervadono l'intera società attraverso discorsi, retoriche e pratiche che compattano una maggioranza reale o presunta. Possiamo allora capire come nell'attuale orientamento razzista che caratterizza la gestione delle società si possano rintracciare i discorsi e le pratiche propri del XIX e XX secolo nei confronti dei popoli colonizzati e delle classi subalterne. In altri termini, la persecuzione degli zingari e la criminalizzazione dei migranti si iscrive oggi in un assetto politico liberista/neoconservatore fondato sull'asimmetria di potere e di ricchezza fra gli attori forti e i deboli senza diritti o ridotti allo stato di nonpersone.

La storia dell'attuale guerra alle migrazioni si confonde con quella dello sviluppo della criminalizzazione, che comincia con la rivoluzione neoconservatrice negli Stati Uniti e in Inghilterra (la Thatcher va al potere nel 1979, Reagan nel 1981). Il successo di questa rivoluzione continua senza interruzioni anche con le amministrazioni “democratiche” o “di sinistra” (Clinton, Blair, Jospin, il centro-sinistra in Italia e persino Zapatero in Spagna) anche perché il *discorso* (nell'accezione foucaultiana) neoconservatore ha finito per fagocitare buona parte degli intellettuali e dei leader della stessa sinistra. Ma solo oggi appaiono più chiare le cause di questo processo, se lo si analizza come passaggio dal governo che avrebbe dovuto inseguire il mito liberal-democratico (descritto da Foucault)<sup>2</sup> a una gestione liberista che persegue solo la prosperità *hic et nunc* dei più forti. L'exasperazione della criminalizzazione, della “tolleranza zero”, degli esperimenti di eliminazione dell'“eccedente u-

<sup>1</sup> Su questi aspetti rinvio a precedenti lavori in cui faccio riferimento in particolare alle opere di Michel Foucault (si veda soprattutto S. Palidda, *Mobilità umane*, Cortina, Milano 2008 e Id., *Polizia postmoderna*, Feltrinelli, Milano 2000).

<sup>2</sup> Si vedano in particolare i seguenti volumi dei suoi corsi al Collège: *Bisogna difendere la società*, Feltrinelli, Milano 1998; *Sicurezza, territorio, popolazione*, Feltrinelli, Milano 2005a; *Nascita della biopolitica*, Feltrinelli, Milano 2005b; *Le Gouvernement de soi et des autres*, Hautes Etudes-Gallimard-Seuil, Paris 2008.



mano”, insomma di ciò che Simon e altri chiamano il *crime deal*, corrispondono, infatti, a una gestione della società che esclude il recupero, la reintegrazione o la riabilitazione sociale perché punta solo alla “massimizzazione” dei profitti dei soggetti al potere. Perché prendersi cura dei marginali, dei tossicodipendenti, dei poveri, dei devianti e perché favorire l’integrazione stabile, pacifica e regolare degli immigrati quando oggi la crescita dei profitti può giocare sull’erosione dei diritti dei lavoratori, sulla loro inferiorizzazione sino quasi a ridurli a neoschiavi e a sbarazzarsene al primo cenno di rivendicazione o di “usura”, dato che possono facilmente essere sostituiti da altri senza diritti o nonpersone? Il governo del popolo che avrebbe dovuto prendersi cura degli abitanti per costruire una società stabile, pacifica, ben regolata secondo norme di uno stato di diritto universalistico sino a pretendere di dare la felicità a tutti<sup>3</sup> non è mai esistito. Ma, sino ai primi anni settanta (alla fine del “trentennio glorioso”), l’organizzazione politica delle società ricche del secondo dopoguerra aveva dato l’illusione che si potesse sperare in questa prospettiva con lo sviluppo del welfare, l’addolcimento delle pene, la democratizzazione anche della repressione e la ricerca di equilibrio con la prevenzione e il recupero sociale e con l’allargamento della partecipazione politica.<sup>4</sup> Al contrario, l’avvento della rivoluzione neoconservatrice globalizzata<sup>5</sup> sbaraglia progressivamente ogni illusione, umilia e schiaccia le resistenze e fagocita gli intellettuali e le leadership. È allora del tutto naturale che per governare si riscoprano la manipolazione delle paure e la tolleranza zero, che diventa anche fonte di consenso e di profitti e indebolisce ancora di più le capacità di azione politica da parte dei deboli. Le carriere e il business realizzati in particolare in questi ultimi vent’anni da chi ha approfittato di questa nuova gestione della società – che non ha nulla che vedere con la governamentalità pastorale/paternalista o liberal-democratica – sono straordinari e, in proporzione, senza precedenti. Lo stesso si può dire delle vittime, anche se oggi non ci sono più gli eserciti che sparano sulle folle: per contare le vittime occorrerebbe definire nuovi criteri di “misurazione” delle conseguenze mortali indirette o “collaterali” degli embarghi, delle “guerre umanitarie”, del proibizionismo delle migrazioni e persino degli aiuti in caso di catastrofi naturali.

Insomma, come negli Stati Uniti,<sup>6</sup> anche nei paesi europei il *crime deal* sembra aver trionfato, con conseguenze ancora non del tutto comprese dalla maggioranza degli autoctoni ma, tragicamente, solo dalle vittime.

<sup>3</sup> Come osserva Foucault (2005a) questo era ciò che teorizzavano persino i pensatori della polizia moderna fra i quali Turquet de la Mayenne, von Justi, Delamare e anche Guillaudé.

<sup>4</sup> In tutti i paesi ricchi si sviluppò allora un processo di democratizzazione e di crescita effettiva del welfare, anche se certe versioni “paternalistiche” o “pastorali” lo deformato nel peggior clientelismo assistenzialista. Con la scusa di scagliarsi anche contro quest’ultimo e contro l’eccessivo indebitamento pubblico, il liberismo ha di fatto proceduto alla “distruzione non-creativa”, cancellando quasi del tutto la prevenzione sociale così come il recupero e la reintegrazione sociale a favore soltanto della repressione e della penalità (vedi i capitoli di De Giorgi e Palidda).

<sup>5</sup> Ovvero l’intreccio di quelle finanziaria, tecnologica e militare-poliziesca – dell’assetto politico; essa s’impose soprattutto grazie all’accentuazione dell’asimmetria di potere, di potenza e di ricchezza; si veda A. Joxe, *Il lavoro dell’Impero e la regolazione democratica della violenza globale*, in “Conflitti globali”, 1/2005, pp. 70-79.

<sup>6</sup> M.L. Frampton, I.H. López, J. Simon (a. c. di), *After the War on Crime*, New York University Press, New York 2008; J. Simon, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina, 2008.

## *Un'Europa di paesi in gara nella persecuzione degli zingari e degli immigrati*

Come mostrano con dovizia di dati e informazioni i contributi riuniti in questo volume, dall'inizio degli anni novanta i paesi europei si sono sempre più accaniti nella persecuzione degli zingari e degli immigrati, ma anche di quella parte degli autoctoni che senza scampo si configura come "umanità in eccesso", al pari dei rifiuti che non si sa più come smaltire (forse sarà una nuova occasione di riciclaggio delle mafie dopo l'esperienza con i rifiuti tossici).

È più o meno alla fine dei famosi "trenta gloriosi" (gli anni del forte sviluppo del secondo dopoguerra) e in particolare a seguito del cosiddetto shock petrolifero del 1973-74 che i paesi storicamente d'immigrazione cominciano ad adottare le cosiddette politiche di "stop". In realtà, l'immigrazione nei paesi ricchi continua senza interruzione e in alcuni casi viene ancora incoraggiata. È significativo il caso dell'industria dell'automobile in Francia che ostinandosi a sfruttare ancora gli "OS à vie", cioè gli immigrati con qualifiche e salari bloccati, ritardava le innovazioni tecnologiche e reclutava in particolare marocchini attraverso imam a cui dava persino un luogo di culto in fabbrica al fine di tenere questi lavoratori ben separati dagli altri sindacalizzati. Alla fine della guerra d'Indocina i paesi ricchi accettano decine di migliaia di *boat people*, mentre oggi criminalizzano i richiedenti asilo (vedi Valluy e Vassallo Paleologo). Ancora negli anni settanta e ottanta arrivano in Francia – ma anche altrove – centinaia di migliaia di portoghesi, ancora non comunitari, come del resto altrettanti magrebini, turchi, asiatici in Germania, Belgio, Olanda e in altri paesi. In effetti, in coincidenza con la caduta del muro di Berlino comincia la svolta sempre più sfacciatamente proibizionista che deforma anche l'asilo politico e umanitario sino ad allora praticato in Europa. Quasi improvvisamente si chiudono le frontiere con i paesi "dei Sud" mentre via via si aprono quelle con i paesi dell'Est; si ricordi che sino al 1990 i cittadini dei paesi del Magreb e di altri paesi dei Sud non avevano obbligo di visto.

A cominciare dall'inizio degli anni novanta le polizie europee finiscono per adottare il *profiling* razzista come strumento di controllo e di repressione abituali e si innesca la selezione anche informale ma efficace degli immigrati a favore degli originari dai paesi dell'Est, dell'America Latina, delle Filippine e di qualche altro paese asiatico e a sfavore degli "arabi" (ancora prima dell'11 settembre 2001). Nei paesi di vecchia immigrazione la criminalizzazione sempre più connotata in senso razzista colpisce prima i figli di immigrati e quasi meno i nuovi immigrati. Nei paesi di nuova immigrazione c'è una palese sostituzione progressiva della clientela autoctona delle polizie con gli stranieri. I casi dell'Italia, della Spagna, del Portogallo e della Grecia sono abbastanza emblematici ma assomigliano a quanto succede negli Stati Uniti e in parte a quanto si sviluppa anche nei paesi europei di vecchia immigrazione.

La combinazione fra impossibilità quasi totale di immigrazione regolare e di mantenimento della regolarità e la stretta repressiva nei confronti degli immigrati produce immancabilmente il risultato ideale dal punto di vista del gioco neoliberale/neoconservatore: da un lato la riproduzione di clandestini, ossia di manodopera schiavizzabile perché priva di ogni diritto e di ogni possibi-

lità di accedervi (quasi una sorta di carne da macello “postmoderna”), dall’altro lato la facile designazione del nemico di turno a cui attribuire la responsabilità di tutte le paure, le insicurezze, i malesseri e i problemi economici e sociali provocati dallo sviluppo neoliberale stesso. Non si tratta di un processo studiato a tavolino da un “grande fratello”, ma di un utilizzo delle paure e della criminalità che diventa il vero e proprio *crime deal* dei paesi ricchi. Tuttavia, come vedremo, in alcuni paesi l’accanimento contro zingari e immigrati è peggiore che in altri (vedi in particolare il rapporto fra il tasso di detenzione degli stranieri e quello dei nazionali). Negli Stati Uniti i neri e i latinos vengono incarcerati molto di più che i wasp (quasi a convalidare la teoria di Huntington) e vi sono ormai più di 13 milioni di clandestini e un forte turnover in questa categoria che ha garantito la crescita dell’economia americana per almeno venticinque anni. In Europa, apparentemente, ci sono meno accanimento repressivo, meno carcere, meno clandestini, ma le economie sommerse si sono sviluppate dappertutto anche nei paesi che se ne credevano immuni, sfruttando sia gli stranieri senza diritto o nonpersone sia una parte degli autoctoni discriminati, spesso perché figli di immigrati. Eppure sia negli Stati Uniti sia in Europa c’è stata una chiara diminuzione dei reati, nonostante le polizie e gli imprenditori della tolleranza zero abbiano spesso gonfiato le statistiche. Data la diminuzione dei reati, l’aumento degli arresti deriva chiaramente dal fatto che il potere ha scelto di criminalizzare i malesseri e i problemi sociali anziché tentarne il risanamento, che non si fa certo sparando sulla folla, massacrando i marginali e riempiendo le prigioni. Ma il trattamento sociale di tali problemi non produce profitto e lo sviluppo liberista che li aggrava non può certo essere frenato.<sup>7</sup>

La logica proibizionista della “fortezza Europa” ha forse provocato meno morti fra i migranti che hanno tentato di arrivarvi di quanti siano i morti di fame o di guerre fra quelli che non sono partiti. Ormai chiunque emigra sa che si tratta di rischiare la vita anche dopo esser riusciti a mettere piede sul suolo europeo. I racconti delle condizioni di vita e di lavoro dei cosiddetti clandestini, come della situazione nei centri per espellendi o delle deportazioni, costituiscono ormai una testimonianza indelebile di ciò che la democrazia europea è stata capace di produrre.<sup>8</sup> Allo stesso tempo, l’Unione europea si ammanta di una retorica umanitaria ed elargisce generosi aiuti a numerose Ong, che non sempre si impegnano seriamente per la tutela dei diritti fondamentali dei più deboli; molte, infatti, approdano al coinvolgimento nelle pratiche proibizioniste se non di vera e propria guerra alle migrazioni al pari degli operatori e scienziati sociali *embedded* nei teatri di guerra.<sup>9</sup>

C’è comunque una notevole differenza fra paesi come l’Italia, che hanno e-

<sup>7</sup> Fra un educatore di strada che si occupa di ragazzini un po’ allo sbando e la videocamera che li riprende per poi permetterne l’arresto in massa si sceglie la seconda soluzione, anche se una sola telecamera costa quanto il salario annuale dell’educatore; ma perché evitare di far finire in galera i ragazzi facendoli diventare ultrarecidivi? Chi dovrebbe pagare i costi sociali di uno sviluppo che produce “umanità in eccesso”?

<sup>8</sup> Fra le numerose denunce di queste condizioni ricordiamo i rapporti di Amnesty International e altri documenti in diversi siti fra i quali quello di Fortress Europe.

<sup>9</sup> Si veda M. Pandolfi, D. Fassin, *States of Emergency. Anthropology of Humanitarian Intervention*, Zone Books, New York 2008; M. Pandolfi, *Moral entrepreneurs, souverainetés mowantes et barbelés. La biopolitique dans les Balkans postcommunistes*, in “Anthropologie et Sociétés”, 26, 1, 2002, pp. 40-41.

sasperato una normativa atta soprattutto a riprodurre clandestini, e altri che nonostante il proibizionismo garantiscono comunque un minimo di certezza dello stato di diritto.

A monte di questa catastrofe mondializzata dei diritti fondamentali c'è innanzitutto l'asimmetria di potere e di ricchezza fra gli attori forti da un lato e, dall'altro lato, gli immigrati e i più deboli, anche autoctoni. Purtroppo è difficile immaginare il superamento di questa catastrofe proprio a causa dell'asimmetria prima accennata: come possono gli immigrati e gli stessi lavoratori autoctoni, sempre più schiacciati verso la condizione di senza-diritti, conquistare poteri contrattuale e capacità di azione politica? Per ora non c'è che da osservare le dinamiche che si susseguono in particolare a livello microsociologico. Forse immigrati e precari o lavoratori senza-diritti cominciano a sperimentare forme e modalità di agire pubblico che hanno poco a che fare con quelle del passato.<sup>10</sup>

Nel contributo di Delgrande e Aebi si vede bene come questo processo di escalation della criminalizzazione sia generalizzato e di fatto guidato dai paesi che dal secondo dopoguerra pretendono di essere i più democratici del mondo, governati sia dalla destra sia dalla "sinistra". Ci si avvicina così alla sperimentazione del "grande internamento" avviata da trent'anni negli Stati Uniti, che adesso almeno possono sperare in Obama (vedi De Giorgi). Attraverso l'elaborazione dei dati più significativi e il confronto internazionale,<sup>11</sup> si può vedere anche che i paesi che incarcerano di più gli stranieri sono soprattutto l'Italia, la Grecia, il Portogallo e i Paesi Bassi, ma quelli che criminalizzano di più gli irregolari trasformando di fatto o secondo norma il reato amministrativo in reato penale sono soprattutto la Francia di Sarkozy e il Regno Unito di Blair e ora di Brown.

In Europa, è sin troppo sfacciato che i crimini imputati agli immigrati siano connessi soprattutto all'impossibilità di immigrarvi regolarmente, a cui si aggiungono le enormi difficoltà e le angherie per mantenere la regolarità, insomma le conseguenze del proibizionismo delle migrazioni che dà piena discrezionalità se non libero arbitrio alle polizie, ai datori di lavoro, alle autorità locali. In questo modo si è imposta la metamorfosi del diritto di asilo (politico e umanitario) che ha trasformato i richiedenti in sospetti terroristi o delinquenti (si veda il contributo di Valluy).

Particolarmente emblematico appare il caso della Francia, dove, nonostante l'accanimento repressivo contro la *racaille* (i giovani "feccia" delle *banlieues*) e gli immigrati che "osano voler approfittare dello stato sociale" – accanimento grazie al quale l'ex ministro dell'Interno Sarkozy è riuscito nell'impresa straordinaria di farsi eleggere *président de la République* –, il totale effettivo dei detenuti stranieri è diminuito mentre, ovviamente, è fortemente

<sup>10</sup> In Italia si contano ormai più di 850.000 iscritti ai vari sindacati, ma la maggioranza di queste iscrizioni sono una sorta di pura e semplice tassa pagata per avere tutela o aiuto mentre l'effettiva promozione della partecipazione sindacale e politica è rara e alcuni sindacalisti si comportano da razzisti tanto quanto i padroncini.

<sup>11</sup> Sulle questioni teoriche e metodologiche inerenti la decostruzione critica della produzione delle statistiche si veda innanzitutto J.I. Kitsuse, A.V. Cicourel, *A Note of the Uses of Official Statistics*, "Social Problems", 11, 2, 1963, pp. 131-139; Ph. Robert, *La Sociologie du crime*, La Découverte, Paris 2005.

aumentato l'internamento dei "clandestini" (vedi Mucchielli e Nevanen). La stessa logica ha guidato i governi inglesi, che in più cercano di sperimentare la criminalizzazione di cittadini di origini straniere (vedi Bosworth e Guild). In effetti, i casi francese e inglese mostrano in modo assai sfacciato che l'oggetto prediletto della persecuzione è solo in parte l'immigrato irregolare, mentre per il resto il target principale è costituito proprio dai cittadini di origine straniera, e in particolare da quella posterità diventata inopportuna perché non accetta di essere trattata come i clandestini, senza diritti e facilmente costretti a subire ogni sopruso (vedi il capitolo di Maccanico).<sup>12</sup> La Spagna prima di Aznar e ora di Zapatero non sembra smentire l'andamento prevalente in Europa, anche perché non ha del tutto liquidato il franchismo ed è passata direttamente allo sviluppo neoliberale nutrendosi del sommerso – ovvero di lacrime e sangue dei clandestini (Brandariz García e Fernandez Bessa). Ma in questo l'Italia, senza dubbio il paese più avanzato nello sviluppo neoconservatore, è maestra: riproduce ormai da vent'anni la clandestinizzazione degli immigrati, sia come formidabile risorsa per l'economia del paese, sia per il *crime deal* italiano, tanto proficuo per la destra razzista, per i sindaci-sceriffi di destra e di sinistra e per gli *homini novi* della cosiddetta seconda o terza repubblica (vedi il capitolo di Palidda). Non a caso, come mostra Vassallo Paleologo, Lampedusa rischia – secondo il sogno del ministro Maroni – di diventare la "Guantanamo d'Europa". Infine, Maneri offre una nuova analisi di come la costruzione del discorso proibizionista si sia sviluppata nel senso del razzismo banalizzato e condiviso, che pervade tutti i segmenti della società.

### *Che cos'è la criminalizzazione*

Per criminalizzazione si intende qui il processo che conduce una persona o un gruppo di persone prima a essere oggetto di un'azione repressiva da parte delle forze di polizia e poi a essere sottoposta a un procedimento giudiziario. In uno stato di diritto considerato democratico, tale processo si verifica solo quando la persona o il gruppo di persone sono identificati come autori di reato/i, cioè quando hanno violato una o più norme del codice amministrativo, civile o penale, e secondo le regole della procedura fondata sul principio dell'uguaglianza di tutti gli esseri umani davanti alla legge (e quindi sulla base di prove inconfutabili).

Se si toglie il reato di immigrazione irregolare e gli altri reati connessi a questa condizione, conseguenza di una legge proibizionista che di fatto rende impossibile l'immigrazione regolare e il mantenimento della regolarità, gli altri reati attribuiti agli immigrati "sono quasi sempre i tipici reati di poveri" (Mucchielli e Nevanen), insomma il classico risultato di un trattamento solo repressivo-penale di una questione sociale.

È allora assai probabile che una parte delle persone denunciate, arrestate, incarcerate e condannate siano effettivamente autori di reati, tuttavia è anche

<sup>12</sup> Sulle teorie della devianza minorile/giovanile si veda G. Mauger, *La Sociologie de la délinquance juvénile*, La Découverte, Paris 2009.

probabile che una parte delle persone oggetto di misure di polizia o dell'amministrazione della giustizia non abbiano commesso alcun reato e che anche alcuni fra quelli che hanno avuto comportamenti illeciti siano vittime di eccesso di zelo se non di abusi, accanimento o persino persecuzioni arbitrarie.<sup>13</sup>

Diversi autori hanno ampiamente provato che una buona parte degli operatori delle polizie agisce secondo stereotipi positivi e negativi, cioè pregiudizi che in parte corrispondono alle rappresentazioni sociali comuni alla maggioranza della popolazione, sono dominanti nella cosiddetta opinione pubblica, o sono agitate da opinion leader e imprenditori politici, e che influenzano anche gli input dati dalla gerarchia di tali forze.<sup>14</sup> Ne consegue che la "produzione" dell'attività delle polizie si configura come una sorta di profezia che si autoavvera e si autoalimenta.<sup>15</sup> In un supermercato, sui mezzi di trasporto, per strada, in qualsiasi luogo pubblico, le persone più controllate sono sicuramente quelle che hanno caratteristiche considerate tipiche di soggetti devianti, quindi sospettate di essere potenziali autori di reato.

In ogni congiuntura si affermano tali stereotipi negativi, che tendono sempre a riguardare soggetti marginali o giovani con atteggiamenti, abbigliamento, comportamenti e caratteri somatici diversi da quelli considerati "normali" o "perbene"; questi soggetti "diversi" costituiscono la grande maggioranza degli arrestati, dei detenuti e dei condannati, sovente – ovviamente – segnati da un alto tasso di recidività. In alcuni casi le imputazioni loro attribuite possono essere aggravate con una certa arbitrarietà (un tentativo di furto può diventare facilmente tentativo di rapina, anche senza alcuna arma propria o impropria; il possesso di un bene la cui origine non è certificata può diventare ricettazione; il possesso di droga e l'accusa di spaccio possono essere costruiti con le dosi che alcuni agenti tengono da parte per "incastrare" qualcuno che non riescono mai a "beccare"; un soggetto che è già stato identificato può di nuovo essere accusato di un reato al fine di aumentare la sua recidiva o di trovare a tutti i costi l'autore di un certo reato). È anche storicamente provato che l'ultimo arrivato sulla scena sociale (cioè l'immigrato, in particolare giovane e non ben inserito o che non si colloca in posizione subalterna e "invisibile", osando alzare la testa, o quello che semplicemente si configura come una presenza diversa nello spazio pubblico) è sicuramente il soggetto più suscetti-

<sup>13</sup> Nei testi di Mucchielli e Nevanen e in altri si troveranno diversi riferimenti bibliografici a proposito di questi aspetti, che possono essere analizzati solo attraverso la ricerca etnografica sulle pratiche delle polizie e sulle pratiche dell'amministrazione della giustizia. È infatti evidente che a monte di tutto sta il potere discrezionale delle polizie, che può facilmente tradursi in discriminazione arbitraria, che a sua volta si trasferisce al procedimento giudiziario a meno che i magistrati coinvolti non mettano in discussione gli atti trasmessi dalla polizia giudiziaria (fatto alquanto raro, soprattutto quando si tratta di imputati di reati minori, per i quali il processo assomiglia a momento breve di una catena di montaggio) (su questi vari aspetti si veda S. Palidda, *Polizia e immigrati: un'analisi etnografica*, "Rassegna Italiana di Sociologia", 1999, XL/1, pp. 77-114, S. Palidda, 2000; F. Quassoli, *Immigrazione uguale criminalità: rappresentazioni di senso comune e pratiche degli operatori del diritto*, "Rassegna Italiana di Sociologia", XL/1, 1999, pp. 43-76).

<sup>14</sup> Rinvio in particolare a S. Palidda (a c. di), *Délit d'immigration*, Cost-Communauté Européenne, Bruxelles 1996; M. Tonry (a c. di), *Ethnicity, Crime and Immigration*, "Crime and Justice", 21, 1997; M. Maneri, *Lo straniero consensuale. La devianza degli immigrati come circolarità di pratiche e discorsi*, in A. Dal Lago (a c. di), *Lo straniero e il nemico*, Costa & Nolan, Genova 1998; A. Dal Lago, *Non-persone. L'esclusione dei migranti nella società globale*, Feltrinelli, Milano 1999; F. Quassoli, 1999; S. Palidda, 2008.

<sup>15</sup> Si veda J.I. Kitsuse, A.V. Cicourel, *A Note of the Uses of Official Statistics*, cit.; Ph. Robert, *La Sociologie du crime*, cit.

bile di essere considerato non adeguato, incongruo se non addirittura indesiderabile e sospetto delinquente.

È provato che anche buona parte della magistratura non sfugge agli stereotipi negativi e tratta in maniera molto sommaria i casi “correnti” riguardanti marginali, recidivi e soggetti “diversi” in genere (Quassoli, 1999).

Infine, in certe congiunture è possibile che si accentuino particolarmente la criminalizzazione dei soggetti “diversi” e l’aspirazione delle paure, delle insicurezze e delle risposte. Il razzismo si riproduce con il crescere dell’asimmetria fra potere e non-potere, sino all’erosione dello stato di diritto democratico. La criminalizzazione dei marginali, dei diversi o degli ultimi arrivati sulla scena sociale si connota di razzismo perché mira alla loro stigmatizzazione, quindi degradazione e privazione dei diritti, al loro supersfruttamento e, infine, a spingerli all’autoeliminazione in quanto “eccedente umano”.<sup>16</sup>

### *La misura della vittimizzazione che esclude i più vittimizzati*

Dall’inizio degli anni sessanta negli Stati Uniti, poi anche in Inghilterra e solo da 25 anni in Francia si effettuano periodiche indagini sulla cosiddetta vittimizzazione.<sup>17</sup> Molti esperti considerano queste inchieste assolutamente valide, affidabili e quindi scientificamente indiscutibili come nuove modalità per avvicinarsi di più alla realtà effettiva della criminalità. Tuttavia sembrano restare altrettanto ragionevoli i dubbi su questi nuovi strumenti della criminologia, non solo perché in alcuni casi si tratta di sondaggi telefonici e non di interviste faccia-a-faccia ma anche perché il “sondaggismo”, che sembra impazzire in particolare in Italia, alimenta gli allarmismi e quindi il discorso del governo fondato sulle paure, il terrore e la tolleranza zero.<sup>18</sup>

Ancora più grave è la composizione dei campioni delle persone ascoltate in tale genere di sondaggi: tale insieme esclude quasi sempre i più deboli, i più soggetti a reati contro la persona, soprusi, abusi, violenze se non addirittura assassini. Chi sono, infatti, in particolare nei paesi europei, le prime vittime di questi

<sup>16</sup> Non mi pare necessario qui perdere tempo nella critica delle analisi statistiche di autori neopositivisti che sembrano aderire al “pensiero di stato” dei paesi ricchi; essi ritengono che la documentazione fornita dalle polizie sia “obiettiva” e, così facendo, militano per il *crime deal*; lo stesso vale per la tesi di Huntington, che considera i non-bianchi (non-wasp) una minaccia all’identità e quindi alla supremazia americana, vista come l’unica garanzia di democrazia e progresso. Si veda A. Dal Lago, *Esistono davvero i conflitti tra culture?*, in C. Galli (a c. di), *Multiculturalismo*, il Mulino, Bologna 2006; R. Ciccarelli, *Samuel Huntington e la nuova America*, in “Conflitti globali”, 1, 5, 2005, pp. 182-187; Palidda, 2008.

<sup>17</sup> Fra altri si veda J. Young, *Risk Of Crime and Fear of Crime: The Politics of Victimization Studies*, [www.malcolmread.co.uk/JockYoung/RISK.htm#](http://www.malcolmread.co.uk/JockYoung/RISK.htm#); ivi l’autore scrive: “Criminal victimisation studies are a useful research instrument to deal with the problem of inadequate statistics and to more accurately pinpoint problems within society. Commencing on a large scale in the United States of the 1960’s they reached Britain by the late seventies and have resulted in a series of British Crime Surveys (Bcs)”. ... Richard Sparks, nell’introduzione al suo studio pionieristico sulla vittimizzazione in Inghilterra, commenta il decennio di ricerche americane precedenti la propria con una nota di esultanza: “Within a decade... some of the oldest problems of criminology have come at last within reach of a solution”. (1977, p. 1). Per la Francia si veda il contributo di Mucchielli e Nevanen. Si veda anche R. Zauberman (a c. di), *Victimisation and Insecurity in Europe: A Review of Surveys and their Use*, “Criminologische Studies”, VUBPress, 2009.

<sup>18</sup> Fra i tanti sondaggi che di fatto hanno favorito il “governo della paura e della tolleranza zero” segnaliamo quelli realizzati da Demos e commentati da I. Diamanti.

reati se non gli zingari, gli immigrati “clandestini”, i clochard, i marginali, cioè tutte le persone che non osano, non hanno la possibilità o non immaginano neanche di poter aver diritto alla tutela della loro incolumità fisica? Solo in casi eccezionali le polizie hanno notizia dei reati subiti da tali vittime e ancor più raramente intervengono per la loro protezione. È invece del tutto scontato che queste vittime siano escluse dai campioni delle indagini di vittimizzazione e questo vale spesso anche per gli stessi immigrati regolari. Si può peraltro osservare che le inchieste di vittimizzazione sinora svolte in Italia non prendono neanche in considerazione la nazionalità della vittima.<sup>19</sup> In altri termini, ignorando la vittimizzazione delle nonpersone o dei senza-diritti o soggetti sociali “inesistenti”, spesso le indagini in questo campo finiscono per favorire una retorica secondo la quale le vittime non possono che essere nazionali e i carnefici gli zingari e i clandestini. A proposito delle violenze sessuali o degli stupri, si arriva così ad avere statistiche delle polizie falsate da un doppio numero oscuro: quello dovuto ai casi di nazionali (spesso famigliari della vittima) che non vengono denunciati e quello dovuto ai casi di zingari e clandestini che non osano o hanno paura o non sanno neanche come fare a denunciare il reato subito.<sup>20</sup> Diversamente, non appena si verifica una violenza il cui autore è uno zingaro o un immigrato, la maggioranza dei media non esita a menzionare la nazionalità, l’“etnia” o la “razza” dell’autore, mentre quando si trova un cadavere di una straniera è frequente che inquirenti e media parlino di reati *ingroup* (“fra di loro”).

### *Corruzione, abusi e violenze di agenti e dirigenti delle polizie*

Un aspetto assai trascurato nelle ricerche sull’irregolarità, sulla criminalità e sulla criminalizzazione degli immigrati riguarda la stretta connessione fra questi fatti e le pratiche delle polizie. È risaputo che gli individui e i gruppi che diventano target privilegiato dei controlli e della repressione siano i più infiltrati di informatori e confidenti e allo stesso tempo i più soggetti a ricatti, mercanteggi, angherie, soprusi e violenze da parte di agenti-delinquenti che da sempre si riproducono nelle polizie. Ma, come per caso, non esistono statistiche sui casi di corruzione, abusi e violenze da parte di agenti delle polizie nei confronti di zingari, immigrati e marginali in genere.<sup>21</sup> Solo eccezionalmente si arriva a

<sup>19</sup> Si veda Istat (2004), Settore Famiglia e società, *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione*, indagine multiscopo sulle famiglie “Sicurezza dei cittadini” Anno 2002 [http://www.istat.it/dati/catalogo/20040915\\_00/](http://www.istat.it/dati/catalogo/20040915_00/); a p. 164 si nota che solo fra i rifiuti dell’intervista appare 0,7% di stranieri per motivi di incomprensione della lingua... Si tratta di un sondaggio telefonico su un campione di famiglie scelte fra chi compare negli elenchi; non sono previste interviste in più lingue, come invece fa l’Insee in Francia con quelle faccia-a-faccia (si veda il contributo di Mucchielli e Nevanen).

<sup>20</sup> Se non si adotta alcuna decostruzione critica delle statistiche si arriva inevitabilmente a “constatazioni” che pretendono di essere “obiettive” e legittimano le più aberranti persecuzioni razziste; così, a proposito della violenza sessuale, alcuni arrivano a dire che se gli autori sono immigrati il 56% delle vittime sono italiane, se invece i violentatori sono italiani solo il 3% delle vittime sono straniere, come dire che queste ultime sono prede solo di stranieri. Ma quante sono le straniere in grado di denunciare il violentatore italiano? E nei rari casi in cui ciò avviene, le polizie sono solerti tanto quanto lo sono quando si tratta di vittime italiane e di autori stranieri?

<sup>21</sup> Si veda S. Palidda, *Violences policières et violences des pouvoirs en Italie*, in X. Crettiez, L. Mucchielli, *La Violence politique en Europe*, La Découverte, Paris 2009 (workshop Crimprev di Nizza, 24-25 giugno 2008).



scoprire fatti del genere, spesso perché gli agenti delinquenti eccedono da troppo tempo in queste pratiche, perché non hanno rispettato i patti (come succede nella mala), perché i concorrenti li hanno “bruciati” per coprirsi o, ancora, perché qualche poliziotto integro è riuscito a scoprire l'*affaire*.

Come segnalano Amnesty International e associazioni come Statewatch, *Que fait la Police?*, l'Observatory of Criminal Law and Human Rights-University di Barcellona e altri ancora, in questi ultimi anni le violenze e gli abusi polizieschi sono stati più frequenti e sempre più connotati dal razzismo. Il caso francese appare il più grave (si veda [www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/police-abuse-goes-unchecked-france-20090402](http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/police-abuse-goes-unchecked-france-20090402)). In realtà, lo stesso tipo di violenze poliziesche razziste è frequente anche negli altri paesi, in particolare in Italia, Regno Unito, Belgio, Grecia, Spagna, Germania e, caso più noto, negli Stati Uniti.

Più volte la storia ha mostrato che proprio nei periodi di stretta poliziesca nei confronti delle migrazioni (cioè nei periodi di proibizionismo sia dell'immigrazione sia dell'emigrazione) aumentano i casi di corruzione e di abusi da parte di agenti delle polizie. Alcuni lo fanno per arrotondare lo stipendio e poi scoprono che si tratta di un vero e proprio business, altri si avvalgono del potere della forza pubblica per abusarne (si pensi agli agenti che sorvegliano solo le prostitute per averne danaro e prestazioni gratuite e lo stesso vale per quelli che prediligono certi pusher).

Da anni c'è un giro di agenti, avvocati, ex poliziotti, mediatori di ogni genere che vendono (anche a chi non ne ha i requisiti necessari) la regolarizzazione, il rinnovo dei permessi, il ricongiungimento familiare così come il visto alla partenza. In un periodo e in un contesto in cui le attività che sfruttano il lavoro degli irregolari sono assai diffuse, la complicità di agenti delle polizie è frequente. Avviene così che il padroncino o caporale (anche immigrato) stabilisca accordi con agenti corrotti che fanno finta di non vedere o intervengono proprio il giorno della paga per far fuggire i “clandestini” in modo da dividerli i salari con il capocantiere o il datore di lavoro.

Nel campo delle attività illecite il sodalizio fra lo zingaro o l'immigrato delinquente e l'agente corrotto non è raro e spesso si sviluppa a partire da collaborazioni che all'inizio l'agente imbastisce “a fin di bene” (pensa di costruirsi un confidente).

Un esempio classico è quello del rapporto fra poliziotti e borsaioli nei trasporti pubblici: il borsaiolo impara a rispettare le regole del gioco, opera con destrezza ed eleganza, non provoca mai allarme e fa di tutto per instaurare un rapporto di fiducia con qualche agente o meglio dirigente di polizia; a questi fornisce tutte le informazioni per far arrestare i nuovi arrivati sulla scena, cioè i borsaioli alle prime armi, “rustici”, magari violenti; in cambio, l'agente lascia in pace il borsaiolo-confidente “perbene”. Nel campo dello spaccio è invece frequente che la collaborazione fra delinquente immigrato e agente diventi un sodalizio criminale. Il pusher diventa un prezioso partner dell'agente delinquente: segnala a questo chi sono i colleghi che hanno acquisito quantità non trascurabili di droga e di danaro e dove le hanno nascoste; poi spacciano parte della droga sequestrata, mentre l'agente ne tiene per sé una certa quantità e consegna il resto per gli atti giudiziari che riguardano il pusher arrestato. L'i-

deale del confidente-sodale dell'agente corrotto è appunto il giovane pusher straniero spesso con precedenti penali e disposto a collaborare senza riserve, pena la sua stessa vita per vendetta da parte dei traditi e per rischio espulsione. L'agente corrotto (e i suoi colleghi complici della stessa banda, poiché è impossibile che uno solo pratichi questi traffici) può anche arrivare a essere premiato per i numerosi arresti e sequestri realizzati (più ne fa, più può guadagnarci) e a convincere qualche magistrato inquirente di essere un poliziotto (o carabiniere) veramente bravo e quindi assolutamente affidabile.<sup>22</sup> Questo permette all'agente-delinquente di chiedere al magistrato l'eventuale rilascio in libertà provvisoria del suo confidente nel caso che questi si sia fatto arrestare da qualche altro agente o nel caso lui stesso lo abbia fatto arrestare per dimostrargli che può fare quello che vuole e che quindi deve essere totalmente sottomesso a lui (è questo che spiega alcune strane scarcerazioni senza espulsione di ultrarecidiivi in alcune città; in tali casi può esserci una sorta di patto fra magistrato e agente per usare il pusher-confidente come infiltrato particolarmente prezioso per scoprire reticoli di spaccio). Il *frame* del "governo attraverso la criminalità attribuita agli immigrati" ha notevolmente favorito la proliferazione di casi di agenti-delinquenti in combutta con delinquenti-immigrati.

A tal proposito il caso della "panda nera" è emblematico. Associazione a delinquere, ricettazione e peculato, oltre a episodi di violenza su italiani e stranieri; questi i reati d'imputazione di sette carabinieri e due agenti della polizia locale di Cortenuova, un comune del bresciano; anche il capitano dei carabinieri è stato condannato. Ogni venerdì sera la banda scorrazzava su una panda nera con targa rubata per la sua "caccia al negro". Oltre ai pestaggi questi speciali militanti della pulizia etnica, durante le perquisizioni "dure" a caccia di droga, non disdegnavano di far sparire denaro, roba e cellulari dei fermati. Avevano scelto il venerdì per poter apparire sui giornali della domenica. Il giorno dopo, ai cronisti, raccontavano di arresti e di "brillanti operazioni antidroga". Eppure – scrivono i due cronisti – gli imputati sono rimpianti dagli abitanti: poco dopo gli arresti sono comparse scritte del tipo: "Rivogliamo i nostri carabinieri", "Deidda sindaco" (era il maresciallo dei carabinieri, soprannominato dalla banda "Herr kommandant"). Le vittime erano scelte fra i clandestini, che in quanto tali non denunciano. Come afferma il giudice inquirente, agivano armati, in "un clima di violenza, di esaltazione collettiva e di autocompiacimento", in un paesotto con sindaco leghista. L'obiettivo della "caccia grossa" era anche quello di aumentare le statistiche degli arresti e degli stupefacenti sequestrati. Il capitano, nel frattempo promosso maggiore, era ossessionato: "sequestrare almeno 25 chili di droga, in modo da poter battere il record del suo predecessore". Sono stati condannati tutti con pene da 1 a 6 anni.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> È illuminante il caso di tre poliziotti della narcotici di Genova che per ben 12 anni hanno messo in pratica questo tipo di modello operativo; lo stesso s'è scoperto per alcuni carabinieri a Torino e a Milano e ancora per altri agenti della polizia in altre città (dalla rassegna stampa archiviata da Genoa Italian Team-Challenge project).

<sup>23</sup> Otto condanne, otto rinvii a giudizio, tre patteggiamenti e due proscioglimenti. Le pene per tutti vanno da 1 ai 6 anni di reclusione. I reati puniti sono abuso d'ufficio, lesioni personali, abuso d'autorità, associazione a delinquere, sottrazione di soldi e cellulari delle vittime, cessione di un chilo di hashish. Il leader del gruppo, ex comandante della stazione dei CC di Calcio (Bg), è stato condannato a 5 anni e due mesi, il capitano è stato condannato a tre anni e otto mesi per la cessione del chilo di hashish e per tentata concussione.



# L'Europa e il mondo





---

## Le statistiche sui detenuti stranieri in Europa (1989-2006)

Nathalie Delgrande e Marcelo F. Aebi\*

### Introduzione

Negli ultimi anni, l'aumento del numero di stranieri nelle carceri dell'Europa occidentale ha indotto molti politici di tutti gli schieramenti a sostenere importanti modifiche alle leggi sull'immigrazione. Di solito la discussione politica non offre che un'immagine parziale della situazione reale e si interessa soprattutto d'interpretare le differenze tra le proporzioni dei nazionali e degli stranieri nelle statistiche della criminalità.<sup>1</sup> Cercheremo di analizzare qui il fenomeno sulla base di dati empirici, mettendo da parte gli stereotipi e i *clichés* politici e sociali consolidati.

Dopo aver discusso alcuni aspetti teorici e metodologici, proporremo l'analisi delle percentuali degli stranieri nelle prigioni europee e in dettaglio la loro situazione negli paesi dell'Ue. Al fine di testare le varie ipotesi interpretative di queste statistiche, prenderemo in considerazione lo status di detenzione dei detenuti stranieri facendo una distinzione tra i detenuti in attesa di giudizio e quelli condannati. Introdurremo, inoltre, alcuni dati demografici sulla percentuale di stranieri nella popolazione residente e anche alcuni indicatori della situazione economica nei paesi oggetto della ricerca. Infine analizzeremo l'evoluzione della situazione dal 1989 al 2006.

### Le definizioni di cittadino straniero e detenuto straniero

Questo lavoro è ovviamente condizionato dalle definizioni giuridiche adottate da ciascun paese. Queste non sono così chiare come si potrebbe pensare. Esiste, inoltre, una confusione ricorrente tra immigrato e straniero.<sup>2</sup>

#### *Cittadini stranieri*

In generale gli stranieri sono definiti come cittadini non-nazionali, ma le norme che definiscono la cittadinanza (e all'accesso a questa) variano profondamente

\* Per dati più dettagliati e grafici di questo lavoro si veda l'articolo dei due autori nel n. 4/2009 di "Déviance et Société".

<sup>1</sup> Queste discussioni sono simili, in modo abbastanza curioso, a quelle che ebbero luogo cent'anni fa in America del Sud quando gli immigrati europei erano la minoranza etnica sovrarappresentata nelle statistiche della criminalità; si veda M.F. Aebi, *Immigration et délinquance: Le Mythe du conflit des cultures*, in N. Queloz, F. Bütikofer Repond, D. Pittet, R. Brossard, B. Meyer-Bisch (a c. di), *Délinquance des jeunes et justice des mineurs: les défis des migrations et de la pluralité ethnique – Youth Crime and Juvenile Justice: The Challenge of Migration and Ethnic Diversity*, Staempfli-Bruylant, Bern-Bruxelles 2005, pp. 97-123.

<sup>2</sup> M.F. Aebi, *Réflexions sur la notion d'immigrant et le respect de leurs droits*, comunicazione al convegno "La Citoyenneté et le système de contrôle pénal", Fribourg (Svizzera) 2006.

a seconda dei paesi e del periodo storico. Ecco alcuni esempi sorprendenti. Nella Russia imperiale, in alcuni periodi del XIX secolo, un/a russo/a era considerato straniero/a in Finlandia, in Polonia e in Bessarabia, che era allora una parte dell'impero degli zar.<sup>3</sup> I cittadini francesi nati nelle colonie che si trasferirono in Francia dopo l'indipendenza dell'Algeria (1962), ricevettero lo status di "rimpatriati" e furono così trattati come stranieri nel loro paese d'origine.<sup>4</sup> Fino all'ultimo quarto del secolo scorso, le donne tedesche o svizzere che vivevano all'estero perdevano la cittadinanza quando sposavano un cittadino straniero. Durante la maggior parte del XX secolo, le persone che vivevano in ciascuna delle quindici repubbliche dell'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche (Urss) acquisivano la stessa cittadinanza senza alcuna particolare specificazione riguardo alla loro regione di nascita. In Ungheria, almeno fino al 1998, gli ungheresi che avevano una doppia nazionalità e vivevano all'estero venivano considerati come stranieri nelle statistiche di criminalità.<sup>5</sup> Anche se si può supporre che questi esempi non siano rappresentativi, essi mostrano che, in alcune circostanze – cioè quando una parte della popolazione è difficile da classificare con l'abituale dicotomia stranieri e nazionali, la categoria di straniero può essere allargata in modo artificiale.<sup>6</sup>

È allora importante distinguere tra un sentimento d'appartenenza a una nazione (nazionalità) e l'aver il passaporto di quel paese (cittadinanza). Il senso d'appartenenza a un gruppo etnico, a un territorio o a un popolo determina in qualche misura la variabilità di interpretazioni di un concetto relativamente generale e astratto quale la definizione di nazionalità.<sup>7</sup> Per esempio, dopo la Rivoluzione, nella legge francese, il principio scelto come determinante e mantenuto sino ai giorni nostri è quello dello *jus soli* combinato con lo *jus sanguinis*. Il principio dello *jus soli* è stato oggetto di un animato dibattito che continua ancor oggi. Secondo questo principio e prendendo in considerazione alcune modifiche introdotte dalla legge del 1998, chiunque sia nato sul territorio francese e abbia compiuto 13 anni "può diventare" cittadino francese. Solo al raggiungimento della maggiore età (18 anni) la nazionalità francese viene concessa automaticamente.<sup>8</sup> Quindi, sino alla maggiore età esiste un'evidente differenza tra l'essere e il diventare cittadino francese, tuttavia al raggiungimento di questa, non possono essere applicate altre distinzioni. Questo principio di legge non garantisce comunque un'inclusione sociale completa, soprattutto quando certe categorie di stranieri non usano il diritto di ottenere la cittadinanza francese.<sup>9</sup> Lo *jus soli* rimane un'eccezione all'interno dei sistemi legali europei. Il principio dello *jus sanguinis* o della nazionalità acquisita attraverso legami parentali è dominante nelle legislazioni dei paesi europei qui presi in esame.

<sup>3</sup> A.M. Teslenko, *Legal Status of Foreigners in Russia: Second Half of XVII Century-turn of XX Century*, Ekaterinburg, 2000.

<sup>4</sup> V. Esclançon-Morin, *Les Français d'Algérie ou la constitution d'une communauté française à partir d'une double migration*, comunicazione al convegno "Pour une histoire critique et citoyenne. Le cas de l'histoire franco-algérienne", Lione, 20-22 giugno 2006.

<sup>5</sup> European Committee on Crime Problems (Cdpc), *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, Strasbourg 1999 (1ª ed.), p. 87.

<sup>6</sup> B. Maddens, J. Billiet, R. Beerten, *National Identity and the Attitude towards Foreigners in Multi-national States: the Case of Belgium*, "Journal of Ethnic and Migration Studies", 26(1), 2000, pp. 45-60.

<sup>7</sup> R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1992.

<sup>8</sup> P. Sahlins, *Unnaturally French: Foreign Citizens in the Old Regime and After*, Cornell University Press, 2004.

<sup>9</sup> M. Catani, S. Palidda, *Devenir Français: pourquoi certains jeunes étrangers y renoncent?*, "Revue Européenne des Migrations Internationales", 5(2), 1989, pp. 89-106.

Anche se esiste una tendenza generale europea verso l'uniformazione delle legislazioni nazionali,<sup>10</sup> le normative di ciascun paese non facilitano i confronti internazionali. Coesistono, inoltre, categorizzazioni disparate e talvolta contraddittorie anche all'interno dello stesso sistema penale.

### *Detenuti stranieri*

Un problema ulteriore deriva dal fatto che, intuitivamente, si può pensare a una comparazione tra popolazioni penali basata su un confronto tra detenuti. Questi sono definiti come persone private della libertà in quanto imputate o condannate per aver commesso un reato. All'interno della particolare categoria di stranieri, tuttavia, alcune persone sono private della libertà a causa della loro condizione irregolare. È di conseguenza estremamente importante fare una distinzione tra stranieri trattenuti per ragioni amministrative e stranieri imputati o condannati per ragioni penali. Ciascun paese adotta una propria legislazione riguardo al soggiorno sul proprio territorio e nonostante gli sforzi nel definire la detenzione (amministrativa o penale), è comunque molto difficile parlare di una distinzione formale tra stranieri. Per esempio, in Belgio, chiunque commetta infrazioni alle leggi sull'immigrazione – che corrisponderebbero a un reato amministrativo – viene recluso col carcere.<sup>11</sup> Digneffe sottolinea che l'aumento del numero di detenuti stranieri riflette nei fatti un incremento dei “reati contro la nazionalità”.<sup>12</sup>

In molti paesi europei, qualora manchino posti nelle istituzioni specificatamente destinate a essi, gli espellendi sono internati nelle carceri. Poiché gli stranieri sono una minoranza sulla popolazione detenuta, le modalità della loro detenzione sono di gran lunga differenti da quelle dei carcerati comuni. La scelta di soluzioni detentive sostitutive può talvolta confondere. Avviene per esempio che secondo la *newsletter* ufficiale del Dipartimento federale di Giustizia e Polizia (Dfjp) della Svizzera, nel 2005, sono stati privati della libertà 784 stranieri che hanno violato la legge federale sul soggiorno e la residenza degli stranieri (Lsee),<sup>13</sup> pari al 17,7% di tutti gli stranieri detenuti (Ullrich, 2008, p. 5). Secondo i dati diffusi dal Consiglio d'Europa (Cde), tuttavia, ci sono solo 386 persone in questa situazione.<sup>14</sup> La differenza nel calcolo deriva dal fatto che la cifra fornita dal Dfjp include le violazioni di due articoli del Codice Penale svizzero (artt. 252 e 291). Il primo punisce la contraffazione di documenti ufficiali (per esempio passaporti) e il secondo chi contravviene all'ingiunzione di espulsione dal territorio svizzero. I 386 stranieri indicati nelle statistiche del Consiglio d'Europa sono coloro che sono stati raggiunti da provvedimenti di rientro coatto o espulsione e sono detenuti, nell'attesa, negli appositi centri, mentre probabilmente gli altri 416 sono detenuti in prigioni comuni perché responsabili anche di aver commesso dei reati. Questo esempio mostra la sottile linea che divide, dal punto di vista legale, la condizione di straniero illegale (clande-

<sup>10</sup> F. Heckmann, D. Schnapper, *The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence*, Lucius & Lucius, 2003, pp. 256-257.

<sup>11</sup> C. Intrand, P.A. Perrouy, *La Diversité des camps d'étrangers en Europe: présentation de la carte des camps de Migreurop*, “Cultures & Conflits”, 57(1), 2005, pp. 71-90.

<sup>12</sup> F. Digneffe, *Droits de l'homme ou droits du citoyen? A propos du “délit de nationalité*, in C. Debuyst, F. Digneffe, D. Kaminski, C. Parent (a c. di), *Essais sur le tragique et la rationalité pénale*, De Boeck & Larrier, Bruxelles 2002, pp. 59-67.

<sup>13</sup> Lsee – *Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers* (Legge federale sul soggiorno e la residenza degli stranieri).

<sup>14</sup> M.F. Aebi, N. Stadnic, *Council of Europe Annual Penal Statistics. Space I. Survey 2005*, Strasbourg 2007a, p. 27.



stino) da quella dell'autore di reato: lo straniero senza documenti viola le leggi amministrative, quello con passaporto falso viola il Codice Penale.

## Metodologia

I dati qui analizzati sono pubblicati negli Annuari statistici penali del Consiglio d'Europa (Space),<sup>15</sup> un'indagine annuale che esiste dal 1983 ed è usata regolarmente dai ricercatori.<sup>16</sup> Generalmente Space indica il numero di stranieri nella popolazione detenuta in ciascun paese, ma include anche informazioni sui detenuti in attesa di giudizio. La scelta di una singola fonte di informazione sulle istituzioni penali si fonda sull'idea che la combinazione di fonti eterogenee, per misurare lo stesso concetto in paesi differenti, renda la ricerca meno affidabile ai fini di un approccio comparativo.<sup>17</sup> Siamo comunque completamente consapevoli del fatto che anche i dati divulgati da Space sono condizionati dalle regole di raccolta del dato statistico applicate in ciascun paese per produrre i dati nazionali.<sup>18</sup>

L'indagine Space è stata migliorata negli ultimi anni in modo da corrispondere il più possibile agli standard generali di raccolta e analisi di informazioni quantitative.<sup>19</sup> I dati inclusi in Space sono validati attraverso l'impiego della "variabile filtro" che consente di ridurre il margine numerico di errore al 5%.<sup>20</sup> Allo stesso tempo, l'evoluzione e il miglioramento delle domande e dei criteri usati nelle inchieste Space in tutti questi anni rendono possibile la creazione di indicatori standardizzati che permettono confronti su più annate: oggi Space consente di costruire serie temporali usando i dati raccolti durante negli ultimi ventitré anni. È possibile, dunque, osservare l'evoluzione della percentuale di detenuti stranieri dalla prima inchiesta del 1984 fino a quella del 2006. Questa informazione è particolarmente importante nel confrontare i cambiamenti fondamentali avvenuti in questo periodo nei sistemi politici e legali di quasi tutti i paesi europei.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Space – Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe. Nel 1983 il Council for Penological Co-operation (Pc-Cp) decise di dare avvio al progetto. La prima *survey* fu condotta da P. Tournier nel 1984. In essa vennero coinvolti 20 paesi e fu usata una batteria di 10 domande. Dal 2005 nel questionario Space sono inclusi 20 temi di base che si articolano in 66 o 48 domande (versione completa e versione ridotta). All'ultima inchiesta (2006) hanno preso parte 49 soggetti tra paesi ed entità amministrative.

<sup>16</sup> Fra altri si veda A.M. Van Kalmthout, F.B.A.M. Hofstee-van der Meulen, F. Dünkel (a c. di), *Foreigners in European Prisons*, Wolf Legal Publisher, Nijmegen 2007; L. Wacquant, *Suitable Enemies: Foreigners and Immigrants in the Prisons of Europe*, "Punishment Society", 1(2), 1999, pp. 215-222.

<sup>17</sup> G.C. Barclay, *The Comparability of Data on Convictions and Sanctions: Are International Comparisons Possible?*, in "European Journal on Criminal Policy and Research", 8(1), 2000, pp. 13-26.

<sup>18</sup> M. Aebi, *Measuring the Influence of Statistical Counting Rules on Cross-National Differences in Recorded Crime*, in K. Aromaa, M. Heiskanen (a c. di), *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1995-2004*, Heuni, Helsinki 2008.

<sup>19</sup> W.E. Saris, I.N. Gallhofer, *Design, Evaluation, and Analysis of Questionnaires for Survey Research*, Wiley-Interscience, 2007, pp. 121-136.

<sup>20</sup> D.F. Alwin, *Margins of Error: A Study of Reliability in Survey Measurement*, Wiley-Interscience, 2007, pp. 20-23.

<sup>21</sup> D.N. Nelson, S. Bentley, *The Comparative Politics of Eastern Europe*, "PS: Political Science and Politics", 27(1), 1994, 45-52; W. Wallace, *From the Atlantic to the Bug, from the Arctic to the Tigris? The Transformation of the EU and NATO*, "International Affairs", 76, 2000 (3 *Europe: Where Does It Begin and End?*), pp. 475-493.

Per questa ragione lavoreremo con i dati di Space in una prospettiva sia longitudinale sia trasversale. Al fine di rendere i risultati della nostra analisi più affidabili introdurremo, in alcune occasioni, aggiustamenti di vario tipo. Per esempio nel calcolo delle distribuzioni europee delle percentuali di detenuti stranieri escluderemo per quanto possibile dal calcolo le persone imprigionate per ragioni amministrative.

In molti casi escluderemo i valori estremi in modo da evitare difetti di interpretazione. In particolare non prenderemo in considerazione paesi in cui il numero totale di soggetti è inferiore a 100 ( $N < 100$ ), per esempio Andorra, San Marino o Liechtenstein.

Nel calcolo delle variazioni annuali delle percentuali introdurremo una procedura di calcolo modificata che prende in considerazione tutti i valori annuali nel corso di 17 anni e non solo il primo e l'ultimo. Questo indicatore, spesso usato in demografia, economia o in chimica e fisica, è chiamato "tasso medio annuale di cambiamento".<sup>22</sup> Questa procedura rende possibile la rappresentazione del tasso medio annuale di variazione calcolato con aggiustamenti statistici.<sup>23</sup>

Useremo, inoltre, le informazioni provenienti da altre inchieste internazionali<sup>24</sup> per costruire una serie di variabili demografiche e socio-economiche che possono essere correlate ai tassi di incarcerazione. Queste ultime verranno, poi, introdotte nella nostra analisi.

### *La distribuzione degli stranieri nelle istituzioni penali europee*

Le percentuali relative agli stranieri detenuti nei paesi del Consiglio d'Europa derivanti dall'inchiesta Space mostrano che nella maggior parte dei paesi del Centro e dell'Est Europa si ha una percentuale di detenuti stranieri molto bassa (inferiore cioè al 5%); al contrario, le percentuali sono moderate o alte nell'Europa occidentale. A eccezione dell'Estonia, infatti, la linea di divisione coincide con la vecchia cortina di ferro. Questa situazione non è affatto nuova nel continente europeo; i dati dell'anno 2006 sono abbastanza rappresentativi degli ultimi cinque anni. La percentuale media di detenuti stranieri in Europa è 20,3%. Dei 46 paesi della cartina europea metà sono situati sotto la soglia del 10% di detenuti stranieri. Sette paesi presentano una percentuale compresa tra il 20% e il 40% (Olanda, Germania, Italia, Spagna, Portogallo, Svezia, Malta) e un quinto di tutti i paesi ha percentuali comprese tra il 40% e il 70% (Estonia, Belgio, Austria, Cipro, Grecia, Svizzera, Lussemburgo, Andorra,

<sup>22</sup> A.H. Young, *Alternative Measures of Change in Real Output and Prices* [electronic version], "Survey of Current Business", 32-48. Riportato il 2 marzo 2008, [www.bea.gov/bea/articles/national/NIPA/1992/0492od.pdf](http://www.bea.gov/bea/articles/national/NIPA/1992/0492od.pdf).

<sup>23</sup> Facciamo uso qui della regressione lineare applicata ai logaritmi (funzione Logest di Excel).

<sup>24</sup> *GDP and Main Components – Current Prices* (2007). Riportato il 6 febbraio 2008 dall'Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=0,1136173,0\\_45570701&\\_dad=portal&\\_schema=P](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136173,0_45570701&_dad=portal&_schema=P) ORTAL; A.M. Van Kalmthout, F.B.A.M. Hofstee-van der Meulen, F. Dünkler, 2007; United Nations Common Database (Uncdb, 2007). Riportato il 20 settembre 2007, United Nations Statistics Division: [http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb\\_advanced\\_data\\_extract.asp](http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_advanced_data_extract.asp)

Monaco). È interessante notare che a eccezione di Estonia, Olanda, Spagna e Portogallo, a quest'ultimo gruppo di paesi appartengono quelli che hanno i più bassi tassi di detenzione in Europa.<sup>25</sup> Una possibile spiegazione è che i paesi con un alto numero di detenuti stranieri usino meno il carcere per i nazionali, per esempio adottando misure alternative per i loro cittadini ma non per gli stranieri, che raramente possiedono i requisiti necessari per beneficiare di tali misure.

Allo stesso modo, i paesi con le percentuali più alte sono dispersi in diverse aree geografiche d'Europa (sud-est, nord-est, centro ed Europa occidentale) rivelando l'inesistenza di una tendenza generale. D'altra parte è interessante osservare che i paesi con la percentuale più alta di detenuti stranieri hanno come caratteristica comune una superficie alquanto modesta. Si potrebbe supporre anche che il controllo sociale – formale e informale – sia più forte nei paesi più piccoli.<sup>26</sup>

### *La situazione negli stati membri dell'Unione europea*

Per mostrare la situazione dei detenuti stranieri nei paesi dell'Ue abbiamo raggruppato tali paesi tenendo conto del loro anno d'ingresso nell'Unione. Dapprima compareremo i paesi già membri dell'Ue prima del 2004 con quelli che si sono aggiunti nel 2004 e nel 2007. I dati escludono i richiedenti asilo e gli stranieri detenuti per ragioni amministrative; tale operazione è stata possibile per tutti i paesi eccetto che per il Lussemburgo.<sup>27</sup>

È innanzitutto interessante confrontare la situazione dell'Ue con quella di tutti i paesi del Cde. La media di tutte le categorie di stranieri detenuti nei paesi del Cde è del 20,3% e la percentuale corretta è 9,8%. Se si guardano invece solo i paesi Ue, la media è del 21,7% e quella corretta 18,9%. Si può osservare che nel gruppo dei paesi dell'Ue la media è quasi doppia di quella osservata al livello del Cde. In questo caso specifico la percentuale corretta rappresenta un indicatore statistico più affidabile perché riduce l'influenza dei casi estremi nella distribuzione europea. Per tale ragione, nel corso di questo studio, useremo la percentuale corretta come misura di riferimento per i confronti all'interno dell'Unione europea.

In quasi tutti i paesi che sono diventati membri dell'Ue prima del 2004, i detenuti stranieri costituiscono più del 10% della popolazione detenuta. Il

<sup>25</sup> M.F. Aebi, N. Stadnic, *Council of Europe Annual Penal Statistics. Space I. Survey 2006*, Strasbourg 2007b, p. 31.

<sup>26</sup> La situazione in Estonia è particolare e seriamente condizionata da scelte politiche. Dopo il crollo dell'Unione Sovietica l'Estonia è stata, infatti, uno dei pochi stati dell'ex Urss a scegliere criteri rigidamente selettivi su base etnica per la concessione della cittadinanza; A. Park, *Ethnicity and Independence: The Case of Estonia in Comparative Perspective*, "Europe-Asia Studies", 46(1), 1994, pp. 69-87. Così, molte persone con origini russe nate in Estonia sono oggi considerate come "non-cittadine". Questo spiega perché più della metà dei detenuti stranieri estoni sono russi.

<sup>27</sup> Per questo paese non sono disponibili informazioni sulle detenzioni amministrative. Segnaliamo che un gran numero di detenuti stranieri trattenuti per ragioni amministrative in Lussemburgo è recluso nelle istituzioni penali con lo stesso regime degli autori di reati penali; J. Hansen, *Between nowhere and goodbye, d'Letzebuurger Land*, 1 aprile 2005.

Regno Unito e la Finlandia sono le uniche eccezioni, con rispettivamente il 6,5% e l'8,1%. Tutti gli altri paesi interessati (86,7%) eccedono il livello della percentuale corretta europea pari al 10%.

Abbiamo inoltre calcolato il *variance-to-mean ratio*<sup>28</sup> (Vmr), rapporto di varianza media, per tutti i paesi dell'Ue; questo indicatore dimostra che le percentuali sono infatti molto disperse (Vmr=18,4). Una volta eliminati i valori estremi<sup>29</sup> rilevati all'interno del gruppo di paesi membri prima del 2004, il loro Vmr è ancora molto ampio (10,9). Non si verifica lo stesso per i paesi che sono entrati nell'Ue nel 2004 e nel 2007, gli unici a mostrare una certa omogeneità (Vmr=4,2). Questa eterogeneità suggerisce che l'applicazione delle nuove misure europee in materia penale, così come gli accordi riguardanti le politiche migratorie, hanno una piccola influenza sul numero degli stranieri imprigionati, che sembra dipendere piuttosto dalle particolarità di ciascun paese. Per esempio le sentenze di condanna emesse in Spagna prevedono pene in media tre volte più lunghe di quelle finlandesi (Aebi e Delgrande, 2007, pp. 58, 60). In altri termini, non vi è uniformità nella detenzione degli stranieri all'interno dell'Ue.

Al fine di condurre un'analisi più dettagliata abbiamo classificato i paesi in gruppi differenti a seconda della data di ingresso nell'Ue. I gruppi sono i seguenti:

1. Paesi dell'Ue dall'origine (1957): Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda. Dalla media ricalcolata è stato escluso il valore estremo del Lussemburgo (123,1).
2. Paesi dal II al IV dei successivi allargamenti (dal 1973 al 1995): Austria, Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Svezia e il Regno Unito.
3. Paesi dagli ultimi due allargamenti (2004 e 2007): Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Slovacca e Slovenia. L'Estonia è stata esclusa perché rappresenta un valore estremo dal punto di vista statistico (129,9).
4. Tre paesi candidati ufficiali a entrare nell'Ue: Croazia, Repubblica di Macedonia (parte dell'ex Jugoslavia) e Turchia.
5. Altri stati non membri dell'Ue, ma membri del Consiglio d'Europa: Albania, Andorra, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Islanda, Liechtenstein, Moldavia, Principato di Monaco, Norvegia, Russia, San Marino, Serbia, Svizzera e Ucraina. I paesi con meno di 100 detenuti (Andorra, Liechtenstein, Monaco e San Marino) sono stati esclusi perché i numeri troppo bassi avrebbero influenzato l'affidabilità statistica.

I due gruppi di paesi che presentano valori più alti sono quelli relativi agli stati fondatori dell'Ue nel 1957 e agli stati che hanno aderito all'Unione europea tra il 1973 e il 1995, a conferma della nostra precedente considerazione sulla distribuzione dei detenuti stranieri in Europa.

<sup>28</sup> Il *variance-to-mean ratio* è una misura della dispersione in una distribuzione probabilistica. Il rapporto di varianza spiegata consente di misurare il grado di casualità di un fenomeno dato. Il Vmr è usato comunemente in biologia, ma anche nella gestione del credito.

<sup>29</sup> Dal gruppo di paesi che si sono uniti all'Ue prima del 2004 abbiamo escluso Gran Bretagna e Finlandia (%<10). Abbiamo escluso, inoltre, altri tre paesi entrati nell'Ue nel 2004 e nel 2007, cioè Malta, Estonia e Cipro (%>30).

All'opposto, le due categorie di paesi che mostrano i valori più bassi corrispondono a queglii stati che si sono uniti di recente all'Ue (cioè tra il 2004 e il 2007) e i paesi ufficialmente candidati all'adesione. Infine, possiamo notare che la percentuale di detenuti stranieri nei paesi dell'Ue è circa due volte più alta di quella dei paesi non membri.

### *Posizione giuridica dei detenuti stranieri nei paesi europei*

Un'importante variabile nello studio delle statistiche sui detenuti stranieri riguarda la loro posizione giuridica (per esempio, se sono in attesa di giudizio o condannati). Infatti, come si può constatare confrontando i dati, molti paesi che presentano un alto tasso di detenuti stranieri contano, tra questi, un consistente numero di persone che non sono state ancora condannate.

Si osserva, per esempio, che in Italia il 73,4% degli stranieri sono imputati e il 26,6% condannati, mentre per i nazionali, tali percentuali sono rispettivamente il 48,6 e il 51,4%. Invece, in Spagna, il 38,9% sono imputati mentre fra i nazionali la percentuale è del 16,7. In generale in media più di 1/3 degli stranieri in carcere nei paesi europei sono imputati mentre i nazionali sono solo 1/5. Questa differenza potrebbe essere dovuta al fatto che le alternative alla detenzione provvisoria prima della condanna concesse ai nazionali sono applicate meno agli stranieri. Tuttavia alcuni paesi, come la Turchia o la Grecia, Andorra, l'Italia e la Svizzera, hanno in carcere più del 40% dei nazionali imputati. Questo dimostra che esistono in Europa paesi che praticano una politica più restrittiva in materia d'incarcerazione.

### *Alcuni indicatori demografici (su stranieri e popolazione residente e su detenuti stranieri)*

Analizzando alcuni dati si constata una correlazione piuttosto bassa ( $R^2=0,368$ ) tra la percentuale di stranieri sulla popolazione residente in ciascun paese e la percentuale di detenuti stranieri. A parte questo, esiste un'ovvia concentrazione di paesi che hanno meno del 5% di stranieri sul totale degli abitanti e una percentuale fra lo 0 e il 20% di stranieri tra i detenuti.

Possono essere messi in evidenza alcuni casi estremi. Per cominciare, possiamo comparare l'Italia e l'Olanda. Questi due paesi hanno quasi la stessa percentuale di stranieri sulla popolazione residente (rispettivamente 4,5% e 4,2%) e nella popolazione detenuta (rispettivamente 32,3% e 32,7%). Tuttavia in Olanda il tasso annuale di ingressi in carcere (nazionali e stranieri)<sup>30</sup> per 100.000 abitanti è 1,8 volte più alto che in Italia (273,0 contro 152,9) (Aebi e Stadnic, 2007a, p. 55). Se si suppone che la stessa proporzione sia valida per gli ingressi in carcere di persone straniere, una possibile spiegazione può esse-

<sup>30</sup> I dati a nostra disposizione non permettono di distinguere fra ingressi in carcere degli stranieri e dei nazionali.

re che in Olanda il numero di stranieri entrati in carcere è più alta, ma la durata della detenzione è più breve.

Se confrontiamo la Francia con il Regno Unito, quest'ultimo ha una percentuale di stranieri nelle istituzioni penali tre volte più bassa e un tasso di ingressi in carcere tre volte più alto di quello francese. Non è, dunque, sorprendente osservare che la durata media della detenzione in Francia è di due volte più lunga rispetto al Regno Unito (8,1 mesi contro 3,9 mesi),<sup>31</sup> anche se altre spiegazioni potrebbero giocare un certo ruolo.

Calcolando il rapporto tra gli stranieri nella popolazione generale e gli stranieri in prigione in ciascun paese si vede per esempio che in Lituania la percentuale di stranieri nella popolazione del paese è dell'1% e la percentuale di detenuti stranieri è dell'1%, quindi il rapporto è 1. Nel caso della Svizzera, c'è un 20,7% di stranieri nella popolazione residente e un 69% di detenuti stranieri. Il rapporto in Svizzera è dunque 3,33, un valore comunque piuttosto basso in ambito europeo, dove la media è 4,14 e la percentuale corretta è 3,78. In questa prospettiva, i paesi con i rapporti più alti sono Malta (le cui cifre però non sono affidabili perché  $N < 100$ ), l'Olanda, il Portogallo, la Grecia e l'Italia. Questi paesi sono considerati da alcuni osservatori come potenziali "porte d'ingresso" per il traffico di droga. Si può inoltre supporre che la percentuale di stranieri sulla popolazione residente tenga conto solo di chi si è inserito regolarmente, mentre gli stranieri in carcere non rappresentano necessariamente un sottocampione dei primi. Alcune ricerche suggeriscono, infatti, che gli stranieri coinvolti in attività illecite siano soprattutto stranieri irregolari<sup>32</sup> o in situazione instabile. Per esempio in Svizzera, nel 2005, il 20% del totale dei detenuti stranieri (inclusi quelli trattenuti per ragioni amministrative) non avevano un permesso di residenza, il 28% aveva uno status sconosciuto, il 43% aveva un permesso temporaneo e solo il 23% aveva un permesso definitivo di residenza.<sup>33</sup>

### *La situazione economica nei paesi europei e i tassi di detenuti stranieri*

Spesso si pensa che la maggior parte delle persone che lasciano il proprio paese d'origine abbiano l'obiettivo di migliorare la loro situazione economica all'estero. I ricercatori interessati alla condizione degli stranieri, tuttavia, hanno evidenziato la precarietà economica e le difficoltà di integrazione di queste comunità.<sup>34</sup> Contemporaneamente, questi fattori sono stati spesso usati in criminologia per spiegare la delinquenza comune: problemi economici e mancanza di integrazione nella società aumenterebbero le opportunità di essere coinvolti in attività illecite. Di conseguenza, la sovrarappresentazione di stranieri tra

<sup>31</sup> M.F. Aebi, N. Stadnic, 2007a, pp. 58, 60.

<sup>32</sup> M. Barbagli, *Immigrazione e criminalità in Italia. Una coraggiosa indagine empirica su un tema che ci divide*, il Mulino, Bologna 1998.

<sup>33</sup> P. Ullrich, *Le Quota des étrangers incarcérés varie à peine depuis des années*, "Bulletin info" (Dfjp/Ofj). Informations sur l'exécution des peines et mesures, *Etrangers en prison* (1), 2008, 4-5.

<sup>34</sup> H.J. Albrecht, *Ethnic Minorities, Crime, and Criminal Justice in Germany*, in M. Tonry (a c. di), "Crime and Justice", 21, (*Ethnicity, Crime and Immigration: Comparative and Cross-National Perspectives*), 1997, pp. 31-99; M. Tonry (a c. di), *Ethnicity, Crime, and Immigration*, "Crime and Justice", 21, 1997, pp. 1-29, 31-99.

le persone denunciate è stata talvolta spiegata come prodotto della precarietà economica e delle difficoltà di integrazione.

Eppure, gli stranieri non possono essere considerati una categoria omogenea. Per analizzare l'attrattiva economica di alcuni paesi europei, osserviamo la relazione tra il Prodotto interno lordo (Pil) pro capite<sup>35</sup> e il tasso di detenuti per 100.000 abitanti.<sup>36</sup>

Si constata così una moderata correlazione tra il Pil pro capite e il tasso di detenuti stranieri per 100.000 abitanti ( $R^2=0,450$ ). La tendenza generale europea si può riassumere, infatti, affermando che i tassi più alti di detenuti stranieri per 100.000 abitanti si riscontrano nei paesi che occupano una posizione *media* rispetto al Pil. L'assunto che indica nei paesi più ricchi una "maggiore attrazione degli stranieri che delincono" è quindi parzialmente invalidata dalla correlazione qui proposta. Possiamo ora ricomporre alcune incongruenze combinando l'indicatore Pil con la situazione geopolitica discussa in precedenza. Per esempio Austria, Grecia, Spagna e Svizzera sono tra i paesi con i più alti tassi di detenuti stranieri per 100.000 abitanti. Il Pil greco e spagnolo sono, però, relativamente modesti se comparati con quelli di altri paesi dell'Europa occidentale, mentre l'Austria occupa una posizione intermedia e la Svizzera è tra i cinque paesi con il Pil pro capite più alto. Tali risultati suggeriscono che il benessere economico e la mobilità geografica possono essere combinati al fine di spiegare i tassi di detenuti stranieri. La mobilità tende a essere più alta nei paesi con una economia forte e/o con una posizione strategica piuttosto che in paesi meno ricchi e/o meno accessibili.

### *Evoluzione della situazione degli stranieri nelle prigioni europee tra il 1989 e il 2006*

Per osservare i cambiamenti nella percentuale di stranieri in carcere lungo un periodo abbastanza lungo, abbiamo calcolato per ciascun paese il tasso medio annuale di cambiamento (*average annual rate of change*) tra il 1989 e il 2006.

Nel corso di 17 anni, solo 3 paesi mostrano un decremento della percentuale di detenuti stranieri, mentre 22 sono i paesi che presentano un aumento. Se si assume come "stabile" la situazione di un paese le cui fluttuazioni sono comprese tra  $-5\%$  e  $+5\%$ , si può concludere che 14 paesi mostrano un incremento considerevole (cioè maggiore del  $+5\%$ ) e 5 (Inghilterra, Repubblica Ceca, Scozia, Irlanda e Finlandia) un aumento maggiore del  $10\%$ . Proveremo a spiegare questi andamenti, con particolare attenzione ai paesi con gli incrementi più rilevanti.

<sup>35</sup> Siamo giunti alla conclusione che ai fini del confronto non esiste una grande differenza se si usa il Pil pro capite, il Pil in termini di potere standard d'acquisto o il Pil ai prezzi di mercato. Useremo il Pil pro capite perché è uno degli indicatori di attività economica tra i più precisi e diffusi.

<sup>36</sup> Per ragioni di correttezza metodologica, i dati estoni sono esclusi da questa analisi.

## L'evoluzione dal 1989 al 2006

Per prima cosa possiamo supporre che le estremità degli assi (1989 e 2006) non siano affatto l'inizio e la fine di una sequenza stabile in senso stretto.

Per esempio, le riforme nazionali in merito alle politiche migratorie potrebbero aver avuto i loro effetti prima e hanno sicuramente avuto i loro effetti dopo queste due date. Per questo motivo, anche se provassimo a usare un algoritmo corretto per osservare effettivamente l'influenza di ciascun anno sul periodo nell'insieme, non saremmo comunque capaci di tenere in considerazione i parametri dei cambiamenti interni ai singoli stati. Uno degli esempi più eloquenti è quello della Repubblica Ceca. La Cecoslovacchia si dissolse il 1° gennaio 1993. Gran parte degli slovacchi presenti sul territorio del nuovo stato, la Repubblica Ceca, si unì alla categoria di stranieri dopo il noto *Velvet Divorce*.<sup>37</sup> Come conseguenza, il numero di stranieri nelle istituzioni penali ceche passò dal 1,2% nel 1993 al 12% nel 1994, cioè dieci punti di incremento in un anno.<sup>38</sup> In aggiunta a questo, la crescita considerevole può essere messa in relazione al trattamento riservato al popolo rom. La legge sulla cittadinanza della Repubblica Ceca imponeva per questo gruppo minoritario una forte marginalizzazione. Gran parte dei rom si trovarono in una situazione di esclusione.

Molti hanno ritenuto che questi requisiti fossero ingiustamente afflittivi per il popolo rom, che era considerato slovacco da molti cechi non-rom. Molti rom non avevano documenti per provare la propria cittadinanza o residenza e precedenti penali che impedivano loro di avanzare richieste con qualche probabilità di successo, o non avrebbero potuto capire le procedure amministrative o sostenere i costi richiesti dalla nuova legge.<sup>39</sup>

In Irlanda la situazione è completamente diversa. Questo paese iniziò a ricevere lavoratori stranieri relativamente tardi rispetto agli altri paesi dell'Europa occidentale. Durante i primi anni novanta, la domanda di manodopera favorì la crescita dell'immigrazione e tra il 1993 e il 2002 il numero di lavoratori stranieri aumentò di 40 volte.<sup>40</sup> Nel 2006, gli stranieri incarcerati per ragioni amministrative o richiedenti asilo rappresentavano il 12%, che è una delle percentuali più alte in Europa (Aebi e Delgrande, 2007, pp. 21, 35).

Nel caso dell'Italia, la posizione socio-economica degli immigrati è stata seriamente influenzata dai cambiamenti legislativi, in particolare la legge Martelli (1990), poi la legge Turco-Napolitano, infine la Bossi-Fini del 2005 e ben 5 "sanatorie". Il numero di stranieri in carcere è così aumentato del 6,6% fra

<sup>37</sup> F.W. Carter, D. Turnock, *Ethnicity in Eastern Europe: Historical legacies and prospects for cohesion*, "GeoJournal", 50, 2000, pp. 109-125.

<sup>38</sup> P. Tournier, *Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe*, Space, indagine 1993, "Bulletin d'information pénologique", 19-20, 1994-1995a, pp. 36-66; Id., *Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe*, Space, indagine 1994, "Bulletin d'information pénologique", 19-20, 1994-1995b, 67-101.

<sup>39</sup> R. Linde, *Statelessness and Roma Communities in the Czech Republic: Competing Theories of State Compliance*, "International Journal on Minority and Group Rights", 13, 2006, pp. 341-365 (342).

<sup>40</sup> I. O'Donnell, *Crime and Justice in the Republic of Ireland*, "European Journal of Criminology", 2(1), 2005, pp. 99-131 (p. 119).



il 1989 e il 1991, del 6,4% tra il 1997 e il 2000 ma soprattutto del 33% dal 2000 al 2008, con una palese sostituzione di buona parte dei detenuti italiani con gli stranieri.<sup>41</sup>

In Finlandia, come conseguenza di importanti riforme intraprese nella seconda metà del XX secolo, il numero di detenuti è decresciuto nel corso di un lungo periodo.<sup>42</sup> Il paese ha conosciuto, dal 2000 in poi, un generale aumento dei detenuti e ciò ha portato alla “normalizzazione” della Finlandia (Aebi e Stadnic, 2007b, pp. 12-13). Il crimine organizzato transfrontaliero e alcune peculiarità del recente sviluppo russo ed estone<sup>43</sup> hanno esercitato un’influenza significativa sugli indicatori delle istituzioni penali finlandesi. Si aggiunga che, durante gli ultimi vent’anni, la lunghezza delle condanne in Finlandia è aumentata. Nel 1985 erano regolarmente pronunciate condanne brevi, di meno di 12 mesi, mentre oggi la categoria più numerosa corrisponde alle condanne di più di 24 mesi.<sup>44</sup>

### *La situazione nei paesi dell’Ue*

Cerchiamo ora di vagliare le diverse ipotesi che possono spiegare l’incremento della percentuale di detenuti stranieri nella maggior parte dei paesi europei. La situazione nel gruppo di paesi membri originari dell’Ue (1957) mostra che quattro dei sei paesi (Belgio, Francia, Germania e Olanda) mostrano una certa stabilità tra il 1990 e il 2006. Un incremento palese è invece caratteristico dell’Italia dopo il IV allargamento del 1995. Il dato italiano continua a crescere prima e dopo il V allargamento del 2004 (vedi capitolo di Palidda).

La situazione dei paesi che si sono uniti all’Ue tra il 1973 e il 1995 è caratterizzata da una crescita lieve ma costante della percentuale di detenuti stranieri, specialmente dalla metà degli anni novanta in poi.

Austria e Grecia, in particolare, mostrano un incremento quasi lineare dal 1990. In Austria la percentuale di detenuti stranieri è cresciuta in modo più pronunciato dal 1998, mentre in Grecia esiste una chiara crescita nella seconda metà degli anni novanta, anche se è difficile ricostruire l’evoluzione durante l’intero periodo perché alcuni dati non sono disponibili (dal 1993 al 1995). Entrambi i paesi sono considerati come i più importanti territori di ingresso e transito, ragione che potrebbe spiegare – ma solo in parte – i loro trend recenti. Anche la Spagna e il Portogallo mostrano un improvviso aumento della percentuale di detenuti stranieri, rispettivamente dal 2000 e dal 2002. Secondo alcuni autori, questa crescita potrebbe essere dovuta ai cambiamenti intervenuti nelle strutture delle reti del traffico di stupefacenti<sup>45</sup> e all’influenza di

<sup>41</sup> S. Palidda, *Mobilità umane*, Cortina, Milano 2008, cap. 4; si veda anche il capitolo in questo volume.

<sup>42</sup> T. Lappi-Seppälä, *The Fall of the Finnish Prison Population*, “Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention”, 1(1), 2000, pp. 27-40.

<sup>43</sup> M. Junninen, K. Aromaa, *Professional Crime Across the Finnish-Estonian Border*, “Crime, Law & Social Change”, 2000, 34, 319-347.

<sup>44</sup> T. Lappi-Seppälä, *Finland*, in A.M. Van Kalmthout, F.B.A.M. Hofstee-van der Meulen, F. Dünkel, 2007, pp. 289-315 (301).

<sup>45</sup> P. Andreas, *Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century*, “International Security”, 28(2), 2003, pp. 78-111.

politiche più severe di controllo transfrontaliero per contrastare il crimine organizzato<sup>46</sup> che insidia entrambi i paesi. Fa eccezione il caso della Svezia,<sup>47</sup> che dopo un periodo di crescita dei detenuti stranieri agli inizi degli anni novanta, con l'adesione all'Ue nel 1995 ha invertito il trend. Da allora, la percentuale è rimasta stabile e ha anche mostrato una decrescita negli anni 2000, tanto che la situazione appare oggi comparabile a quella del 1990. Analizzando la particolarità svedese e comparandola al resto dei paesi nordici si può osservare che la Svezia ha una posizione geografica assai "isolata"; di conseguenza la parte di stranieri detenuti coinvolti in attività legate alla criminalità organizzata transfrontaliera è del tutto trascurabile. Va inoltre osservato che il sistema penitenziario svedese (della *probation*) e l'amministrazione della polizia lavorano su strategie comuni con l'intento di assicurare la giusta applicazione alle politiche migratorie nazionali.<sup>48</sup>

La situazione dei paesi che si sono uniti all'Ue nel IV e V allargamento mostra un andamento non lineare. Alcune caratteristiche geopolitiche e alcune difficoltà metodologiche hanno un impatto notevole nell'interpretazione dell'evoluzione delle percentuali. Per esempio gli andamenti di Cipro sono molto irregolari anno dopo anno, ma la misura del cambiamento annuale medio (*average annual rate of change*) tra 1989 e il 2006 è solo del 1,6%. Non è facile, infatti, individuare un chiaro orientamento di questo paese in materia di immigrazione. È opportuno ricordare che per circa cinque anni (dal 1995 al 1999) ci fu un aperto confronto politico tra i portavoce ciprioti di Turchia e Grecia;<sup>49</sup> la fase di dialogo, secondo noi, spiega l'andamento decrescente dei dati di tale periodo.

Nell'Europa dell'Est il crollo dell'Unione Sovietica ha accentuato il dibattito su nazionalità e cittadinanza in tutte le ex repubbliche che la componevano. Le persone appartenenti alle stesse categorie – soprattutto persone di origine "straniera" ma nate e residenti nel paese prima del crollo dell'Urss – non ricevevano ovunque lo stesso trattamento. La Polonia e la Slovenia rappresentano altri esempi particolari di paesi dell'ex blocco comunista che sono diventati membri dell'Ue. Fino al 2003 le persone provenienti dalle ex repubbliche dell'Urss non avevano bisogno di un visto per entrare in Polonia.<sup>50</sup> Durante questo periodo per gli ex cittadini sovietici la Polonia rappresentava "il sogno occidentale" ed era una delle più importanti destinazioni turistiche. In ogni caso non ci fu alcun incremento particolare nella percentuale di detenuti stranieri, che rimase relativamente stabile (la media percentuale era intorno al

<sup>46</sup> J. Haqhaqi, *Small Arms and Regional Security in the Western Mediterranean: Reflections on European Views*, "Mediterranean Quarterly", 15(3), 2004, pp. 55-74.

<sup>47</sup> Sfortunatamente i dati sul numero dei detenuti in attesa di giudizio in Svezia non sono disponibili. I numeri qui citati si riferiscono ai soli detenuti condannati. I trend svedesi generali che sono stati recuperati da altre fonti non confutano i nostri risultati (A.K. Johnson, *Sweden*, in A.M. Van Kalmthout, F.B.A.M. Hofstee-van der Meulen, F. Dünkel, 2007, pp. 787-788).

<sup>48</sup> Ivi, pp. 781-808 (801-805).

<sup>49</sup> B. Rumelili, *Liminality and Perpetuation of Conflicts: Turkish-Greek Relations in the Context of Community-Building by the EU*, "European Journal of International Relations", 9(2), 2003, pp. 213-248.

<sup>50</sup> M. Okólski, *Illegality of International Population Movements in Poland*, "International Migration", 38(3), 2000, pp. 57-89.

2,2%) dal 1993 al 2006. In Slovenia la situazione è piuttosto diversa ma può essere confrontata con quella dell'Estonia perché la gran parte degli stranieri proviene dalle repubbliche della ex Jugoslavia. Questo spiega l'elevato tasso di detenuti stranieri in Slovenia (la media è 15,4%) rispetto agli altri paesi dell'Europa del Centro e dell'Est (in cui la percentuale raramente supera l'1,7%).<sup>51</sup>

## *Conclusioni*

I detenuti stranieri sono una minoranza nella popolazione delle istituzioni penali dei paesi europei, ma la loro percentuale dal 1989 al 2006 è cresciuta in quasi tutti i paesi. Attualmente rappresenta circa il 20% della popolazione detenuta totale. Esistono, tuttavia, importanti differenze tra l'Europa dell'Est e quella dell'Ovest. Nei paesi appartenenti alla prima, la media percentuale è inferiore al 5%, mentre nei paesi dell'Europa dell'Ovest è del 37% circa. Importanti differenze possono però essere riscontrate anche all'interno dei paesi dell'area occidentale.

Queste differenze possono essere dovute a diversi elementi. In generale, un ruolo importante hanno giocato le caratteristiche delle leggi sulle migrazioni e le particolarità dello status di straniero. In paesi come l'Estonia, la Repubblica Ceca e la Slovenia la definizione di cittadino introdotta dopo il crollo dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia è piuttosto restrittiva. Di conseguenza, alcune categorie di persone che vivevano in questi paesi prima dei crolli sono adesso considerati stranieri.

Nei paesi dell'ovest la percentuale più alta di stranieri si trova nei piccoli paesi – in cui il controllo sociale è probabilmente più importante.

Le percentuali sono alte anche in paesi in cui la popolazione detenuta generale è moderata, il che suggerisce che le alternative al carcere sono raramente applicate nel caso degli stranieri. Questo risultato è confermato dalle alte percentuali di detenuti in attesa di giudizio fra i detenuti stranieri.

Se osserviamo i paesi dell'Ue notiamo una correlazione positiva tra la percentuale di stranieri nella popolazione detenuta e il momento in cui il paese si è unito all'Unione. Questo significa che, in media, le percentuali più alte si trovano nei membri fondatori e i più bassi tra i paesi di recente ingresso.

Non esiste, tuttavia, una correlazione lineare tra lo sviluppo economico e la percentuale di detenuti stranieri.

*(traduzione di Marina Xenia Lipori, Disa-Unige)*

<sup>51</sup> La percentuale media non include i dati della Repubblica Ceca. Se considerassimo tutti i paesi compresa questa repubblica, la media per il periodo dal 1992 al 2006 dovrebbe attestarsi intorno al 2,9%.

## Confronti statistici fra alcuni paesi

Salvatore Palidda

Come mostra la tabella seguente, in cui ho raccolto dati il più possibile coerenti, tre sono i paesi europei che hanno il più alto numero di detenuti e cioè Germania, Spagna e Italia, seguiti dalla Francia e dal Regno Unito. In questi paesi si trova il 75% degli stranieri detenuti dei 14 paesi dell'Ue qui citati.

Tuttavia se guardiamo ai tassi di detenzione degli stranieri (cioè quanti sono in carcere per ogni 100 mila regolari) constatiamo che i tassi più alti si riscontrano in Portogallo, nei Paesi Bassi, in Italia e in Grecia seguiti da Spagna, Belgio e Austria.

Per quanto riguarda il rapporto fra tasso di detenzione degli stranieri e quello degli autoctoni di 15-65 anni (ergo quante volte gli stranieri sono detenuti più dei nazionali), osserviamo che lo scarto più alto si trova in Grecia, Paesi Bassi, Italia, Portogallo e in Svizzera, seguiti dal Belgio e l'Austria. Ovviamente questi dati non bastano come unici indicatori del grado di discriminazione che subiscono gli stranieri nel processo di criminalizzazione ma possono essere considerati fra i primi più evidenti indici, al pari di quelli che riguardano i neri e i latinos rispetto ai bianchi (*wasp*) negli Stati Uniti (vedi capitolo seguente). L'altro dato, infatti, che può essere considerato la più palese violazione dei diritti fondamentali è l'internamento degli stranieri in luoghi che di fatto sono carceri speciali per il "reato" di immigrazione irregolare (si veda anche "Conflitti globali" n. 4 e i contributi sulla Francia e sulla Spagna in questo volume).

Fra i dati di altri paesi, si nota che la Romania ha il tasso di detenuti (essenzialmente nazionali) più alto (ossia mille per centomila) seguita dalla Bulgaria e dalla Repubblica Slovacca. Il tasso di detenzione negli Stati Uniti è 11 volte più alto di quello della Norvegia e della Finlandia, 10 della Danimarca e dell'Irlanda, 9 della Svezia e della Svizzera, 8 del Belgio, della Grecia, della Francia e della Germania, 7 dei Paesi Bassi, dell'Italia e dell'Austria, 6 del Portogallo e 5 della Spagna e del Regno Unito.

	Totale detenuti	Totale stranieri detenuti	% stranieri su totale detenuti	Tasso stranieri × 100.000 stranieri	Rapp. tasso stranieri/ tasso nazionali
Regno Unito & Galles	77.982	10.879	14,0	318	2
Francia	57.876	11.436	19,8	326	3
Germania	79.146	21.263	26,9	292	3
Paesi Bassi	16.331	5339	32,7	772	8
Belgio	9971	4148	41,6	461	5
Svizzera	5888	4062	69,0	263	7
Austria	8780	3768	42,9	463	5
Danimarca	3759	710	18,9	263	3
Finlandia	3714	300	8,1	263	3
Norvegia	3164	576	18,2	259	3
Italia	59.523	19.836	33,0	743	7
Spagna	64.120	20.018	31,2	500	3
Portogallo	12.636	2552	20,2	925	7
Grecia	10.113	5902	58,4	668	12

Fonte: elaborazione dell'autore a partire da dati Eurostat (per i nazionali dati relativi alla popolazione tra i 15 e i 65 anni).

---

# L'esperimento penale americano<sup>1</sup>

Alessandro De Giorgi

I dati statistici seguenti fotografano il quadro inquietante dei processi di criminalizzazione di massa in atto ormai da oltre tre decenni nella più grande democrazia occidentale. All'alba del XXI secolo la popolazione carceraria degli Stati Uniti ha raggiunto la quota – priva di precedenti storici – di circa due milioni e trecentomila individui, confinati in un arcipelago carcerario di cinquemila istituti penali, con un tasso di incarcerazione pari a 756 detenuti ogni centomila abitanti. Le persone sottoposte a diverse forme di controllo penale carcerario o extracarcerario – comprese quindi le misure alternative alla detenzione, quali la *probation* e la *parole* – sono complessivamente sette milioni e duecentomila, pari al 2,3% della popolazione americana.<sup>2</sup>

La progressiva costruzione di quello che Nils Christie<sup>3</sup> ha definito come un “gulag occidentale” è stata una delle conseguenze principali della rivoluzione neoconservatrice avviata nell'ultimo quarto del XX secolo dall'amministrazione Reagan, e proseguita nei decenni seguenti dalle successive amministrazioni Bush (padre), Clinton, e poi di nuovo Bush (figlio). La situazione carceraria degli Stati Uniti rappresenta senza dubbio una delle principali emergenze politico-sociali (anche se certamente non l'unica: basti pensare all'ormai insostenibile realtà degli oltre 40 milioni di cittadini privi di qualsiasi copertura sanitaria) che il neoeletto presidente Obama riceve quale lascito di un trentennio di neoliberalismo senza freni, e del consolidamento di un governo punitivo dei malesseri e problemi sociali sollevati (o aggravati) da quel sistema economico.

Le coordinate di quella che si può definire come una vera e propria “rivoluzione punitiva”, rispetto a un modello tendenzialmente inclusivo di governo

<sup>1</sup> Il presente contributo riprende in parte l'introduzione di Alessandro De Giorgi a J. Simon, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina, Milano 2008.

<sup>2</sup> Le prigionie statali e federali ospitano l'assoluta maggioranza della popolazione carceraria americana. D'altra parte la repressione penale tende ad assumere una connotazione particolarmente razzializzata soprattutto in determinati contesti geografici – per esempio negli stati a forte concentrazione di popolazione afroamericana, come quelli del Sud, e nelle zone a forte urbanizzazione e caratterizzate da significativi flussi di immigrazione (in particolare dall'America Latina). Tra i condannati (come tra gli incarcerati) gli afroamericani sono in termini assoluti significativamente più numerosi dei bianchi, e subiscono una condanna penale in media sei/otto volte più spesso dei bianchi, mentre per gli ispanici questa sovrarappresentazione si riduce a un rapporto di tre a uno. Nel complesso, il 66% dei condannati rientra nella vasta popolazione dei “non-bianchi”. Le donne afroamericane sono in termini assoluti meno presenti in carcere delle donne bianche, ma subiscono condanne tre volte più spesso di queste ultime (pur a fronte di un tasso di sovrarappresentazione rispetto alle donne bianche di due punti inferiore a quello registrato nel 2000). Mentre gli uomini bianchi costituiscono appena il 33% dei condannati a pena detentiva di sesso maschile, le donne bianche raggiungono il 48% del totale delle donne condannate. Il tasso di condanna a pena carceraria è per le donne bianche di tre volte inferiore a quello relativo alle donne afroamericane, e di due volte inferiore a quello delle donne ispaniche. I maschi bianchi esibiscono tassi di condanna alla pena carceraria sette/otto volte inferiori a quelli registrati presso i maschi afroamericani.

<sup>3</sup> N. Christie, *Il business penitenziario. La via occidentale al Gulag*, Eleuthera, Milano 1996.

## Detenuti nelle carceri statali, federali, locali e private degli Stati Uniti

Anno	2000	2006	2007
Totale dei detenuti	1.937.482	2.258.983	2.293.157
Tasso × 100.000 abitanti	684	751	756
% nelle carceri statali	60,7	57,6	57,4
% nelle carceri locali	32,1	33,9	34,0

### *Detenuti nelle carceri statali o federali*

Anno	2000	2006	2007
Totale dei detenuti	1.391.261	1.570.691	1.598.316
carceri federali	145.416	193.046	199.618
carceri statali	1.245.845	1.377.645	1.398.698
uomini	1.298.027	1.457.486	1.483.896
donne	93.234	112.459	114.420
condannati a più di 1 anno	1.331.278	1.504.660	1.532.817
tasso × 100.000 abitanti	478	501	506

### *Detenuti nelle carceri statali o federali*

Anno	2000	2006	2007
Tot. popolazione carceraria	1.331.300	1.504.700	1.532.800
uomini bianchi	435.500	528.000	521.900
% su totale	33%	35%	34%
afroamericani	564.600	563.700	586.200
% su totale	42%	37%	38%
ispanici	255.700	308.500	318.800
% su totale	19%	21%	21%
Tot. donne detenute	84.300	103.300	105.500
donne bianche	33.600	49.200	50.500
% su totale	40%	48%	48%
afroamericane	32.200	28.600	29.300
% su totale	38%	28%	28%
ispaniche	13.100	17.500	17.600
% su totale	16%	17%	17%

### Tassi condannati per 100.000 abitanti

maschi bianchi	410	487	481
maschi neri	3188	3042	3138
neri rispetto a bianchi	8	6	7
maschi ispanici	1419	1261	1259
ispanici rispetto a bianchi	3	3	3
donne bianche	33	48	50
donne nere	175	148	150
nere rispetto a bianche	5	3	3
ispaniche	78	81	79
ispaniche rispetto a bianche	2	2	2

Fonti: Elaborazione di Salvatore Palidda e Alessandro De Giorgi su M. Mauer, R.S. King, *Uneven Justice: State Rates of Incarceration by Race and Ethnicity*, luglio 2007 ([www.sentencingproject.org](http://www.sentencingproject.org)); L.E. Glaze, T. P. Bonczar, *Probation and Parole in the United States*, 2007, Bureau of Justice Statistics, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, dicembre 2008, NCJ 224707; H.C. West, W.J. Sabol, *Prisoners in 2007*, Bureau of Justice Statistics, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, dicembre 2008, NCJ 224280.

del sociale che si era andato consolidando durante il secondo dopoguerra nelle principali democrazie capitalistiche occidentali – tra le quali, anche se in misura certo minore, gli Stati Uniti –, hanno iniziato a delinarsi a partire dalla seconda metà degli anni settanta,<sup>4</sup> parallelamente al dispiegarsi di una ristrutturazione capitalistica che ha dato avvio al progressivo superamento del sistema di produzione industriale fordista a vantaggio di un modello di accumulazione flessibile e deregolata, e a fronte di una radicale destrutturazione del welfare; si iniziava così a registrare un aumento ininterrotto della severità penale, testimoniato in particolare da un incremento verticale dei tassi di incarcerazione e dal crescente ricorso a misure di controllo penale extracarcerario.

All'inizio del XXI secolo l'esito provvisorio di questa lunga parabola punitiva vede gli Stati Uniti detenere il poco invidiabile primato mondiale dell'incarcerazione. Tra la fine degli anni sessanta e i primi anni settanta – nel pieno di quella stagione riformista che David Garland ha definito “modernismo penale”<sup>5</sup> – i tassi di incarcerazione statunitensi erano analoghi (se non persino inferiori) a quelli degli altri paesi cosiddetti democratici; oggi, invece, essi sono in media tra cinque e undici volte più elevati di quelli registrati nel territorio europeo, nonché più alti di quelli di qualsiasi altro paese, democratico e non. Si può dire in questo senso che gli Usa costituiscono oggi la più grande “democrazia punitiva” del mondo.<sup>6</sup>

Negli Stati Uniti degli anni ottanta e novanta, l'ormai pluridecennale guerra alla criminalità e poi alla droga ha di fatto preso il posto della “guerra alla povertà” lanciata da Lyndon B. Johnson negli anni sessanta. Così, parallelamente al consolidamento dell’“incarcerazione di massa”,<sup>7</sup> non si è lesinato il ricorso ad armi penali che potremmo definire “non convenzionali”, a cominciare dalla pena di morte: prassi punitive che il progressismo dei decenni precedenti sembrava aver definitivamente consegnato all'arsenale della storia.<sup>8</sup> È stato così che tra il 1977 e il 2007 negli Stati Uniti sono state eseguite 1099 condanne a morte, per una media di tre al mese.<sup>9</sup>

Al contempo, a diverse latitudini dell'arcipelago punitivo americano, hanno proliferato le cosiddette “pene invisibili”. Un esempio fra tanti, la legislazione sul welfare promossa da Clinton nel 1996,<sup>10</sup> esclude (in alcuni casi definitivamente) dall'accesso a benefici quali l'assistenza sanitaria, l'edilizia popo-

<sup>4</sup> Per diverse ricostruzioni si vedano K. Beckett, *Making Crime Pay. Law and Order in Contemporary American Politics*, Oxford University Press, New York 1997; C. Parenti, *Lockdown America. Police and Prisons in the Age of Crisis*, Verso, New York 2000; M. Tonry, *Thinking About Crime. Sense and Sensibility in American Penal Culture*, Oxford University Press, New York 2004.

<sup>5</sup> D. Garland, *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, il Saggiatore, Milano 2004.

<sup>6</sup> Nel 2005 il tasso di incarcerazione negli Stati Uniti era pari a 726/100.000, a fronte di 413/100.000 nel Sudafrica post *apartheid* e di 532/100.000 nella Russia post sovietica. Tra il 1972 e il 2004 la popolazione carceraria è aumentata del 600% (M. Mauer, *The Race to Incarcerate*, The New Press, New York 2006, p. 20).

<sup>7</sup> Si vedano per esempio i contributi raccolti in D. Garland (a c. di), *Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences*, Sage Publications, New York 2001.

<sup>8</sup> La Corte Suprema si era fatta interprete con alcune importanti decisioni progressiste, non solo in ambito penale.

<sup>9</sup> Bureau of Justice Statistics, *Capital Punishment, 2006*, [www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/html/cp/2006/cp06st.htm](http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/html/cp/2006/cp06st.htm).

<sup>10</sup> Si tratta in particolare del Work Opportunity and Personal Responsibility Reconciliation Act (1996).

lare e i sussidi di disoccupazione chiunque abbia riportato una condanna penale di una certa gravità. Le misure del cosiddetto *One Strike and You're Out* adottate alla fine degli anni novanta hanno permesso di sfrattare interi nuclei familiari qualora anche solo *uno* degli inquilini avesse subito una condanna penale per reati legati allo spaccio di sostanze stupefacenti, anche nel caso in cui il reato si fosse verificato all'esterno del complesso abitativo. È stato soprattutto in virtù di politiche di questo genere, esplicitamente orientate a portare un attacco su più fronti a una popolazione in larga maggioranza afroamericana, povera e socialmente assistita, che nell'immaginario diffuso si è consolidata una pericolosa saldatura tra razza, welfare e criminalità<sup>11</sup> (vedremo in quale misura questa sarà incrinata dall'elezione del primo presidente nero della storia americana).

Ma il processo di "scomunica sociale" delle fasce più marginalizzate della popolazione americana non si limita all'esclusione dall'accesso al welfare: essa si estende infatti all'ambito più generale dei diritti politici. Quattordici stati americani bandiscono temporaneamente dall'elettorato chiunque abbia riportato una condanna penale, anche una volta che la pena sia stata interamente scontata, mentre otto stati impongono tale bando *a vita*.<sup>12</sup> Nel frattempo, soprattutto tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta, sull'onda del panico morale suscitato da alcuni crimini eccellenti (si pensi ai casi di Polly Klaas e Megan Kanka) si sono moltiplicate le misure penali di stampo autoritario-populista: la pena di morte anche per malati di mente del tutto incapaci di intendere e volere;<sup>13</sup> il ricorso all'incarcerazione anche per bambini, sempre più spesso giudicati come adulti nei casi di criminalità grave;<sup>14</sup> le legislazioni *Three Strikes and You're Out* che comminano automaticamente l'ergastolo a chiunque commetta un reato, anche non grave, qualora l'imputato abbia già subito altre condanne, anche solo per precedenti *tentativi* di reato;<sup>15</sup> la reintroduzio-

<sup>11</sup> In un recente pamphlet sul tema, Glenn Loury scrive: "Prima del 1965 le attitudini pubbliche nei confronti del welfare e della questione razziale, misurate dalla General Social Survey, variavano di anno in anno indipendentemente l'una dall'altra: non si poteva prevedere granché circa il punto di vista della gente sul welfare a partire dalle sue attitudini in materia razziale. Ma dopo il 1965 questi orientamenti si sono mossi in tandem, in quanto il welfare ha iniziato a essere considerato come parte della questione razziale [...]. Nell'immaginario americano l'associazione tra razza e welfare e tra razza e criminalità si è determinata nello stesso momento storico. Le istituzioni di controllo penale sono parte di un più esteso complesso di politiche sociali, che comprende e interagisce con il mercato del lavoro, il rapporto tra famiglia e welfare, e gli interventi in ambito sanitario e sociale"; G. Loury, *Race, Incarceration, and American Values*, MIT Press, Cambridge, MA 2008, pp. 14-15.

<sup>12</sup> L. Wacquant, *Race as Civic Felony*, in "International Social Science Journal", 183, pp. 127-142.

<sup>13</sup> Si ricordi che nel 1992 l'allora candidato alla presidenza Bill Clinton interruppe la campagna elettorale per firmare l'esecuzione di Ricky Ray Rector. Rector, il quale si era procurato gravi danni cerebrali in seguito a un tentativo di suicidio, era talmente incapace di intendere che al momento di consumare l'ultimo pasto prima dell'esecuzione chiese al personale carcerario di tenergli da parte il dolce affinché potesse mangiarlo dopo l'esecuzione.

<sup>14</sup> Ben 44 stati americani prevedono la possibilità che i minori vengano giudicati come adulti nei casi di criminalità violenta. Due stati (Vermont e Kansas) prevedono questa possibilità per minori di 10 anni di età.

<sup>15</sup> Leandro Andrade, arrestato in un grande magazzino mentre rubava videocassette per bambini per il valore di 153 dollari e Gary Albert Ewing, fermato in un negozio di El Segundo mentre nascondeva delle mazze da golf, sono automaticamente stati puniti con la legge delle *Three Strikes*, poiché entrambi recidivi per borseggi e spaccio di marijuana. Il primo potrà fare domanda di libertà condizionale tra 50 anni, il secondo tra 25. "Tale sanzione è giustificata dall'interesse pubblico degli stati volto a scoraggiare i recidivi con trascorsi criminali seri", ha scritto il giudice Sandra Day O'Connor. "Quando i mezzi convenzionali non bastano - ha aggiunto - bisogna isolare questi individui dalla società, per il bene della società stessa."



ne dei lavori forzati e delle *chain gangs* in diversi stati americani del Sud; la pubblicazione dei dati anagrafici relativi agli ex detenuti per reati sessuali (in base alle cosiddette Megan Laws); il domicilio coatto per milioni di cittadini privati dei diritti politici in seguito a condanne penali.

Analizzando queste pratiche di neutralizzazione sociale e politica collaterali all'incarcerazione si ricava un'immagine ancora più nitida della connotazione fortemente razzializzata del grande internamento americano. Le statistiche penali, infatti, mostrano che gli afroamericani costituiscono ormai da diversi anni la maggioranza assoluta della popolazione carceraria degli Stati Uniti mentre rappresentano solo il 12% della popolazione complessiva. Tra i giovani afroamericani di sesso maschile di età compresa tra i 20 e i 29 anni, uno su tre è oggi sottoposto a una qualche forma di controllo penale; alle attuali condizioni un ragazzino afroamericano nato nel 2001 ha il 32% di probabilità di sperimentare il carcere nel corso della propria vita, *chance* che per i suoi coetanei ispanici è del 17% mentre per i bianchi si riduce al 6%.<sup>16</sup>

Le statistiche elettorali mostrano che, a poco più di quarant'anni dal pieno riconoscimento dei diritti civili (e a poco meno di sessanta dall'inizio della desegregazione), circa il 13% degli afroamericani di sesso maschile è escluso dalla partecipazione al voto in conseguenza delle misure di interdizione citate sopra.<sup>17</sup> In occasione delle elezioni presidenziali del 2000, che hanno visto George W. Bush affermarsi per poche centinaia di voti sull'ex vicepresidente Al Gore, circa 4,7 milioni di cittadini americani sono stati esclusi dal voto a causa di una precedente condanna penale. Stime attendibili suggeriscono che, in base alle tendenze elettorali generali della popolazione afroamericana, qualora anche solo gli elettori afroamericani "banditi" dall'elettorato *pur avendo interamente scontato la condanna* fossero stati in condizione di esprimere il proprio voto, George W. Bush (a parte i brogli) non sarebbe stato eletto alla Casa Bianca né nel 2000 né nel 2004.<sup>18</sup>

Nel tentativo di spiegare l'ipertrofia penale statunitense degli ultimi decenni – e soprattutto in considerazione della vera e propria condizione di "esilio interno" che l'irresistibile ascesa dello stato penale americano ha imposto ad ampie fasce sottoprivilegiate della popolazione –, sociologi e criminologi di ispirazione critica hanno mostrato che il caso americano smentisce drasticamente l'ipotesi interpretativa di senso comune (cara peraltro anche a molti criminologi *mainstream*): l'ovvio "catalizzatore" di ogni reazione punitiva non è, "in ultima analisi", l'aumento della criminalità.<sup>19</sup> Infatti, dopo avere registrato un significativo aumento nel corso degli anni sessanta, i tassi di cri-

<sup>16</sup> M. Mauer, *The Race to Incarcerate*, cit. Si veda anche B. Western, *Punishment and Inequality in America*, Russell Sage Foundation, New York 2006.

<sup>17</sup> M. Mauer, *Mass Imprisonment and the Disappearing Voters*, in M. Mauer, M. Chesney-Lynd (a c. di), *Invisible Punishment. The Collateral Consequences of Mass Imprisonment*, The New Press, New York 2002, pp. 50-58.

<sup>18</sup> Si veda in questo senso A. Davis, *Are Prisons Obsolete?*, Seven Stories Press, New York 2003.

<sup>19</sup> Segnaliamo qui in particolare S. Scheingold, *The Politics of Street Crime: Criminal Process and Cultural Obsession*, Temple University Press, Philadelphia 1991; S. Donziger (a c. di), *The Real War on Crime*, Harper, New York 1996; L. Wacquant, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, Feltrinelli, Milano 2000; B. Harcourt, *Illusion of Order. The False Promise of Broken Windows Policing*, Harvard University Press, Cambridge, MA 2001.

minalità (di strada) negli Stati Uniti hanno esibito un andamento piuttosto costante nei due decenni successivi,<sup>20</sup> per poi approdare con i primi anni novanta a un declino verticale: una diminuzione che ha interessato praticamente tutte le tipologie di reato – dalla criminalità violenta a quella predatoria, fino ai reati di droga.<sup>21</sup> In altri termini, come si è constatato anche in Europa, in particolare a proposito della criminalizzazione degli immigrati, dall’inizio degli anni novanta i reati denunciati sono generalmente diminuiti, mentre le persone denunciate, arrestate, incarcerate e condannate sono aumentate in misura consistente (si vedano in questo senso gli altri contributi raccolti nel presente volume).<sup>22</sup> E va osservato che – in Europa come negli Stati Uniti – la contrazione della criminalità di strada si è verificata a fronte di una rinnovata solerzia da parte dei diversi corpi di polizia e di un’accreciuta attitudine denunciataria da parte di cittadini zelanti, oltre che degli imprenditori morali della “tolleranza zero” sponsorizzati dai media *mainstream* e da sondaggisti di ogni specie.<sup>23</sup>

È così, quindi, che il progressivo scollamento tra estensione del fenomeno criminale e intensità dell’intervento punitivo non ha fermato (e neanche significativamente rallentato) l’aumento continuo della carcerizzazione.<sup>24</sup> Questo “paradosso” (apparente) è però diventato socialmente insostenibile e si è ulteriormente aggravato, con enormi costi economici dovuti all’incarcerazione di massa, corrispondente a un drastico disinvestimento pubblico da ambiti fondamentali dell’azione di governo quali l’istruzione e l’assistenza sanitaria.<sup>25</sup>

Questo evidente contrasto tra la diminuzione della criminalità e l’escalation della repressione e delle misure penali ha quindi messo in discussione ogni interpretazione criminologica basata su quello che Dario Melossi ebbe a

<sup>20</sup> Con la parziale eccezione della criminalità violenta legata alle armi da fuoco, in netto aumento verso la fine degli anni ottanta soprattutto in relazione alla diffusione del crack nelle strade dei principali ghetti metropolitani (Harlem, Compton, South Side Chicago) ma comunque circoscritta, tanto rispetto al volume complessivo della criminalità di strada quanto soprattutto rispetto al totale delle sentenze carcerarie. Circa un terzo dei detenuti nelle carceri statali ha subito una condanna per reati violenti, mentre i rimanenti due terzi scontano condanne per reati di droga e contro la proprietà. Si veda in merito J. Irwin, V. Schiraldi, J. Ziedenberg, *America’s One Million Nonviolent Prisoners*, Justice Policy Institute, Washington, D.C. 1999.

<sup>21</sup> L’entità di questo declino (nonché la sua distribuzione sull’intero territorio degli Stati Uniti, sia pure con alcune differenze importanti) è stata talmente improvvisa e significativa da tenere tuttora occupati criminologi e statistici anche di opposte affiliazioni teoriche nel tentativo di darne una spiegazione plausibile. Si veda, a titolo di esempio, F. Zimring, *The Great American Crime Decline*, Oxford University Press, New York 2008.

<sup>22</sup> Fra le prime pubblicazioni in materia in Europa si veda S. Palidda (a c. di), *Délit d’immigration*, Cost-Communauté Européenne, Bruxelles 1996; M. Tonry (a c. di), *Ethnicity, Crime, and Immigration. Comparative and Cross-National Perspectives*, cit.

<sup>23</sup> Nonché da una schiera di criminologi specializzati nella diffusione di nozioni di senso comune ammantate di scientificità attraverso una sapiente strumentalizzazione dei dati statistici, soprattutto in materia di rapporto tra immigrazione e criminalità. Per un caso esemplare si veda M. Barbagli, *Immigrazione e sicurezza in Italia*, il Mulino, Bologna 2008.

<sup>24</sup> Come osserva Loïc Wacquant elaborando dati del Bureau of Justice: “Nel 1975 il paese incarcerava 21 individui per ogni 1000 reati gravi (omicidio, stupro, aggressione, rapina, furto e furto d’auto considerati complessivamente); nel 1999 questa *ratio* era diventata di 106/1000”; L. Wacquant, *The Place of the Prison in the New Government of Poverty*, in M.L. Frampton, I.H. López, J. Simon (a c. di), *After the War on Crime*, New York University Press, New York 2008, p. 23.

<sup>25</sup> Come in Italia e altrove, siamo appunto all’ennesima conseguenza della tolleranza zero: aumentano le spese per la repressione e la penalità e diminuiscono quelle per la prevenzione sociale e il recupero degli ex detenuti, tranne che per asservire queste ultime attività alla repressione stessa, *NdC*.

definire come “sillogismo legale”, cioè “l’idea di senso comune [...] che la pena sia una semplice conseguenza della criminalità”.<sup>26</sup> Il caso americano offre, al contrario, l’ennesima nitida illustrazione della relativa “autonomia” della penalità rispetto alla criminalità.

L’arsenale retorico della questione criminale e della severità penale quale suo inevitabile corollario è stato utilizzato negli Stati Uniti in misura sempre più indipendente dall’effettiva entità e gravità del fenomeno criminale; specularmente, questioni sociali tradizionalmente declinate secondo vocabolari diversi da quello punitivo (per esempio nel linguaggio dell’accesso ai diritti o di una più equa distribuzione delle risorse all’interno di una società profondamente diseguale) sono stati assorbiti, tanto dal punto di vista del discorso pubblico e politico quanto da quello delle logiche di intervento istituzionale, entro l’orbita della penalità e dei suoi apparati di esclusione.<sup>27</sup>

In questo senso, come Jonathan Simon ha ampiamente dimostrato,<sup>28</sup> la proliferazione di retoriche securitarie a ogni livello della società americana<sup>29</sup> e il dispiegamento di politiche di criminalizzazione selettivamente rivolte alla popolazione afroamericana e più in generale alle fasce sociali marginali convergono nel delineare una vera e propria nuova “forma” di governo che si esercita proprio attraverso la paura della criminalità.

Alimentando e poi “governando” paure diffuse quanto apparentemente “gestibili” – come appunto la paura della criminalità di strada, dell’immigrazione, del terrorismo di matrice islamica – questo paradigma di governo, del tutto coerente con le retoriche neoliberali dell’individualismo proprietario e della deregolazione sociale, ritrova nella questione criminale (e più di recente nel terrorismo globale) un terreno di legittimazione politica che sembrava irrimediabilmente perduto nello scontro con processi economici globali sempre

<sup>26</sup> D. Melossi, *An Introduction: Fifty Years Later. Punishment and Social Structure in Comparative Analysis*, in “Crime, Law & Social Change”, 13, 4, 1989, p. 311. Nella stessa direzione, Stuart Scheingold scriveva che proprio la diffusione del “mito della criminalità e della pena” avrebbe contribuito a legittimare presso l’opinione pubblica la guerra alla criminalità negli Stati Uniti: “Il nucleo di questo mito consiste in una rappresentazione morale semplificata che drammatizza il conflitto tra bene e male: a causa di individui malvagi, quello in cui viviamo è un mondo pericoloso e violento [...]. Questa immagine spaventosa innesca a sua volta un pensiero più rassicurante: l’idea che la reazione appropriata al crimine sia la pena, che quindi è moralmente giustificata ed efficace”; S. Scheingold, *The Politics of Law and Order: Street Crime and Public Policy*, Longman, New York 1984, p. 60.

<sup>27</sup> In questo senso, diversi autori hanno cercato di svelare la connotazione prettamente politica di retoriche punitive divenute ormai globali come la “tolleranza zero”, e dell’aumento di “produttività” delle polizie e degli altri apparati del sistema penale coerente con tali retoriche. Si vedano fra altri, a proposito dell’Europa: D. Bigo, *La Mondialisation de l’(in)sécurité*, in *Suspicion et exception*, “Cultures & Conflits”, 58, 2005, pp. 53-101; Id., *Identifier, catégoriser et contrôler. Police et logiques proactives*, in L. Bonelli, G. Sainati (a c. di), *Pratiques et discours sécuritaires: la machine à punir*, L’Esprit Frappeur, Paris 2004, pp. 56-88; Id., *Sécurité et immigration, vers une gouvernamentalité par l’inquiétude?*, in “Cultures & Conflits”, 31-32, 1998, pp. 13-38; D. Bigo (a c. di), *Circuler, refouler, enfermer, éloigner*, in “Cultures & Conflits”, 23, 1996, pp. 3-7; A. Dal Lago, *Non-persone. L’esclusione dei migranti nella società globale*, Feltrinelli, Milano 1999; S. Palidda, *Polizia postmoderna*, Feltrinelli, Milano 2000. Per gli Stati Uniti: L. Wacquant, *Punire i poveri. Il nuovo governo dell’insicurezza sociale*, DeriveApprodi, Roma 2006; A.Y. Davis, *Are Prisons Obsolete?* Seven Stories Press, New York 2003.

<sup>28</sup> J. Simon, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina, Milano 2008.

<sup>29</sup> Tali retoriche sono capaci di attecchire soprattutto all’interno di una *middle class* che di fronte alle periodiche crisi indotte dalla globalizzazione ha dovuto rassegnarsi al carattere non più irreversibile della propria ascesa verso l’*american dream*.

più estranei a qualsiasi forma di *governance* credibile. Come lo stesso Simon ha scritto altrove:

Se l'esperienza dell'insicurezza economica di massa associata alla Grande Depressione ha fornito un impeto formidabile alla costruzione del New Deal, si dovrà concordare che a partire dalla fine degli anni sessanta l'esperienza – reale o immaginaria, in tv o dal vivo, fondata o infondata – dell'insicurezza di massa nei confronti della criminalità ha dato impulso alla costruzione del Crime Deal. La libertà, la sicurezza e la comunità sono state ridefinite dalle agenzie di governo e da attori sociali di ogni genere sulla base di questa priorità della questione criminale. Anziché distribuire il rischio all'interno di ampi gruppi sociali ed economici, il Crime Deal ha promosso una disaggregazione del rischio che raggiunge il suo apice nell'incarcerazione di una porzione senza precedenti della nostra popolazione, ma anche in nuovi modelli di consumo – per esempio l'ubiquità delle *gated community* o la diffusione di SUV militarizzati dai nomi quali Expedition, Armada e Suburban, che pubblicizzano il loro impegno militante a favore della sicurezza e della libertà, senza comunità.<sup>30</sup>

Se l'analisi di Simon si riferisce agli Stati Uniti e riflette gli elementi di indubbia "eccezionalità" di quel contesto, ci sembra tuttavia innegabile che le sue riflessioni alludano a una diagnosi plausibile di tendenze che possiamo osservare anche nello scenario europeo.

Attraverso un'opportunistica esasperazione di quella che Dal Lago ha definito "tautologia della paura",<sup>31</sup> negli Stati Uniti come in Europa questo modello di governo riesce da una parte a consolidare un consenso sociale su basi non di rado populiste e neoautoritarie (si pensi al caso italiano), dall'altra a occultare, se non altro provvisoriamente, le conseguenze devastanti delle proprie scelte ispirate ai principi neoliberalisti.

Questo paradigma di governo punitivo ha anche rivelato una straordinaria capacità di produrre capitale *tout court*, alimentando per esempio i profitti delle compagnie di assicurazione e della lobby militare-poliziesca-industriale. Come osserva Glenn Loury:

Abbiamo un sistema correzionale che impiega più americani di quanto non facciano, insieme, General Motors, Ford e Wal-Mart, i tre principali datori di lavoro privati del paese; e spendiamo circa duecento miliardi di dollari l'anno in prigioni e apparati di controllo penale a ogni livello del governo, con un aumento del 400% nell'ultimo quarto di secolo.<sup>32</sup>

Il secondo New Deal promesso da Barack Obama sarà in grado di risvegliare la società americana dal prolungato torpore punitivo in cui è precipitata quasi trent'anni or sono?

<sup>30</sup> J. Simon, *From the New Deal to the Crime Deal*, in M.L. Frampton, I.H. López, J. Simon (a c. di), *After the War on Crime. Race, Democracy and a New Reconstruction*, cit., p. 54.

<sup>31</sup> A. Dal Lago, *La tautologia della paura*, in "Rassegna italiana di Sociologia", 40, 1, 1999, pp. 5-41.

<sup>32</sup> G. Loury, *Race, Incarceration, and American Values*, cit., p. 5. Più in generale, sull'ipotesi che a determinare di fatto gli orientamenti politici in materia penale e carceraria sia un vero e proprio *prison-industrial complex* che avrebbe preso il posto del *military-industrial complex* preconizzato da Eisenhower nel 1961 si veda R. Gilmore, *Golden Gulag. Prisons, Surplus, Crisis, and Opposition in Globalizing California*, University of California Press, Berkeley 2007.

---

## La metamorfosi dell'asilo in Europa<sup>1</sup>

Dalle origini del “falso rifugiato” al suo internamento

*Jérôme Valluy*

Nella storia moderna dell'idea di diritto d'asilo, la proclamazione più significativa risale al 10 dicembre 1948 ed è contenuta negli articoli 13 e 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite:

Art. 13: 1. Ogni persona ha il diritto di circolare liberamente e di scegliere la sua residenza all'interno di uno stato. 2. Ogni persona ha il diritto di lasciare qualsiasi paese, compreso il suo, e di tornare nel suo paese.

Art. 14: 1. Davanti alla persecuzione, ogni persona ha il diritto di cercare asilo e di beneficiare dell'asilo in altri paesi. 2. Tale diritto non può essere invocato nel caso la persona sia effettivamente responsabile di un crimine di diritto comune o di atti contrari agli obiettivi e ai principi delle Nazioni Unite.

Dopo tale proclamazione, nel 1949 viene creato l'Alto Commissariato ai Rifugiati presso il Segretario Generale dell'Onu e cominciano i negoziati che porteranno nel 1951 alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Il varo di tale normativa provoca il confronto fra due ideologie: quella di una protezione assai ampia degli esiliati e quella del primato della sovranità nazionale. Nel negoziato fra diplomatici, che rappresentano essenzialmente gli interessi degli stati, la seconda logica prevale facilmente. Nella prima, il diritto d'asilo è indissociabile dalla libertà di circolazione. È ciò che si potrebbe chiamare “diritto d'asilo assiologico”: deriva da un sistema di valori che conduce a una politica d'apertura delle frontiere offrendo così l'essenziale della protezione ricercata dai rifugiati e che porta a dare un sostegno simbolico e materiale a chi è riconosciuto rifugiato come alla causa per la quale si batte o è perseguitato.

Al contrario, nella seconda logica, poiché il principio filosofico che guida

<sup>1</sup> Secondo le statistiche dell'Unhcr (in italiano Acnur, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) i rifugiati nel mondo sarebbero circa 67 milioni di cui 11,4 milioni sotto mandato Unhcr, 4,6 Unrwa, 26 milioni sfollati a causa di conflitti, 25 milioni sfollati per disastri naturali. Dal 1998 a oggi non ci sarebbe stata quasi alcuna variazione fra i rifugiati tradizionali mentre c'è stato un forte aumento degli sfollati a causa delle guerre, passati da poco più di 5 milioni a più di 14 milioni. L'Europa ospita solo il 14% del totale dei rifugiati Unhcr; la Germania ne ospita 578.879, il Regno Unito 299.718, la Francia 151.789, l'Olanda 86.587, la Svezia 75.078, l'Italia 38.068, l'Austria 30.773, la Danimarca 26.788, il Belgio 17.575 (Germania, Regno Unito, Francia e Italia superano o hanno circa 60 milioni di abitanti; l'Italia ospita solo il 2,4% dei rifugiati in Europa). In Italia, dal 2005 il numero dei richiedenti asilo sarebbe triplicato. Nel 2008 (gennaio-novembre) 26.898 sono state nuove richieste d'asilo. Nel 2007 lo status di rifugiato è stato riconosciuto solo a 1408 persone mentre a 6318 persone è stato negato ma è stata concessa la protezione umanitaria e ad altre 4908 è stato negato senza protezione; 875 sono irreperibili o hanno rinunciato, 894 sono in riesame e 544 in attesa. È noto che l'Italia non ha mai votato una vera e propria legge per l'asilo umanitario e politico. Il Cir (Consiglio italiano per i rifugiati, onlus) si definisce “un'organizzazione umanitaria indipendente”, costituitasi nel 1990 sotto il patrocinio dell'Acnur (la cui portavoce in Italia è Laura Boldrini), *NdC*.

lo stato giuridico e materiale delle frontiere è la sovranità degli stati, il diritto d'asilo vi è concepito come un'eccezione: una piccola porta aperta a margine della vasta distesa chiusa delle frontiere nazionali. Così, associato alla chiusura delle frontiere, tale "diritto d'asilo derogatorio" offre essenzialmente ed eccezionalmente un'autorizzazione di ingresso e di soggiorno nel paese rifugio per sfuggire a delle persecuzioni.

La proclamazione del 1948 non chiudeva alcuna delle due opzioni, né la grande porta largamente aperta dell'asilo assiologico né la piccola porta socchiusa dell'asilo derogatorio. Ma la Convenzione di Ginevra del 1951, per via di una scelta politica, tronca tale questione che, retrospettivamente, sembra più filosofica che diplomatica:

Art. 1.A.2: Secondo la presente Convenzione, il termine "rifugiato" s'applicherà a ogni persona (...) che (...) temendo a ragione d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua nazionalità, la sua appartenenza a un certo gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trovi fuori dal paese di cui possiede la nazionalità e del quale non può o, per via di tale timore, non vuole rivendicare la protezione.

Riducendo il diritto d'asilo a una definizione del rifugiato, la Convenzione enuncia essenzialmente dei criteri di selezione degli individui e rimette agli stati il potere di selezione lasciando loro la definizione delle modalità d'applicazione. Tale Convenzione fonda così l'ideologia dell'asilo derogatorio che è sviluppata e diffusa da mezzo secolo dall'Alto Commissariato ai Rifugiati (Hcr, in italiano Acr) creato per l'elaborazione di tale Convenzione e incaricato della sua applicazione come l'insieme degli attori dei singoli governi (amministrazioni, giurisdizioni...) e non governativi (associazioni, operatori sociali...).

A seguito di tale inizio della storia, il diritto d'asilo diventa un affare di esperti, in particolare funzionari internazionali e nazionali, che decidono anche discrezionalmente come permette loro un regime giuridico che brilla per la sua vacuità e il suo debole potere vincolante. L'osservazione diretta dell'attività di valutazione delle domande d'asilo<sup>2</sup> mostra che lungi dall'essere l'ultimo arbitraggio di un'istruzione approfondita e di un ragionamento giuridico, ambedue strettamente dipendenti dal diritto, l'intima convinzione si sostituisce puramente e semplicemente all'una e all'altra nel processo di giudizio. Una semplice somma di opinioni soggettive e intuitive rimpiazza la ricerca d'informazioni e il sillogismo giuridico che si suppone guidi il giudice verso la sua conclusione. Sono così mascherati l'assenza di mezzi e la rarità di un fondamento ragionato nella decisione e anche il carattere relativamente discrezionale di un potere tecnocratico sottoposto all'influenza politica e ideologica.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> J. Valluy, *Vrai ou faux réfugiés?*, in "Espaces Temps (Reflechir les sciences sociales) – Les Cahiers", 89-90, 2005, pp. 96-103.

<sup>3</sup> Questa discrezionalità è del tutto analoga a quella che orienta l'azione delle polizia come quella della magistratura si veda S. Palidda, *Polizia postmoderna*, Feltrinelli, Milano 2000, *NdC*.

## *La genesi del “falso rifugiato” (anni sessanta e settanta)*

Il potere tecnocratico riguardante i rifugiati si costruisce inizialmente con la creazione dell’Hcr (1949) e delle organizzazioni nazionali, quali l’Ofpra (1952) e la Crr in Francia. Ma è solo più recentemente, nei decenni settanta e ottanta, che si produce, in Francia come negli altri paesi ricchi, una *professionalizzazione* per quella categoria di azione pubblica che è diventata la gestione del diritto d’asilo istituzionalizzato, un fatto dovuto all’impulso dato dall’aumento di fondi e risorse umane di tali istituzioni pubbliche come dei loro partner associativi e universitari. Questo mondo di esperti del diritto d’asilo è in rapida crescita proprio quando il diritto d’asilo si trasforma nel suo contrario. I riferimenti professionali di tale mondo si costruiscono in relazione diretta con la grande inversione della politica del diritto d’asilo contro gli esiliati.

Durante il primo periodo del diritto d’asilo moderno, dal 1948 al 1968 circa, tale parte della politica internazionale dipendeva essenzialmente dalla volontà degli stati di preservare la loro sovranità in caso d’afflusso massiccio d’esiliati, e dell’interesse del campo Nato ad accogliere i dissidenti per mostrare, con la loro fuga, il fallimento morale e politico del campo avverso. La definizione individuale, restrittiva e selettiva di rifugiato, secondo l’articolo 1A2 della Convenzione di Ginevra, soddisfaceva perfettamente tale doppia funzione politica. In Francia, qualche migliaio di persone domandavano asilo ogni anno e la grande maggioranza – fra l’80% e il 100% – lo otteneva. Durante tale periodo, tuttavia, le frontiere occidentali erano “aperte”, il che permetteva a chiunque cercasse rifugio di ottenere asilo sociale senza passare per la procedura della Convenzione di Ginevra.

Nel passaggio dal decennio sessanta al settanta la storia della politica del diritto d’asilo, sin là dipendente dalla Guerra fredda fra i blocchi “comunista” e “capitalista”, si congiunge e si confonde con un’altra storia: quella della decolonizzazione. La Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, in effetti, non era internazionale ma europea. Molti stati europei erano imperi coloniali, i cui cittadini colonizzati non potevano chiedere nulla in materia di diritto d’asilo salvo cambiare impero coloniale trasferendosi sul continente europeo, doppia condizione che rendeva il fenomeno improbabile e demograficamente marginale.

Tuttavia, dopo le decolonizzazioni degli anni sessanta, nelle loro relazioni con il paese colonizzatore i decolonizzati divennero soggetti di diritto internazionale (cioè cittadini di uno stato). Solo dopo diversi anni di negoziati interni la Francia accettò di ratificare il Protocollo di New York del 1967, che estendeva la Convenzione di Ginevra all’ambito internazionale. Ciò avvenne dopo un lungo rapporto di forza fra tecnocrati del ministero dell’Interno, che temevano che questa estensione aprisse una via d’accesso a decolonizzati-immigrati, e il ministero degli Affari Esteri, più preoccupato di preservare l’influenza francese tanto sul continente africano quanto in seno all’Assemblea generale delle Nazioni Unite, dove i nuovi stati decolonizzati hanno un peso. I diplomatici impongono la decisione nel 1971 [...] ma l’amministrazione interna può esprimere il suo rifiuto altrimenti: dal 1972, le domande d’asilo non euro-

pee vengono massicciamente respinte, con tassi vicini al 100%, mentre i rifiuti restano attorno al 15% per gli europei (fuggiti dall'Urss).

Dal 1972-73 il numero di domande d'asilo aumenta rapidamente per via degli arrivi dall'Indocina e dall'America del Sud.<sup>4</sup> Da quel momento il tasso di rifiuto delle domande d'asilo da parte dell'Ofpra comincia la sua lunga crescita. Essa è tuttavia rallentata, in tendenza globale, dalla buona accoglienza riservata agli indocinesi (e ai cileni). L'effetto *boat people* di cui beneficiano nell'opinione pubblica e l'interessamento politico francese a tale accoglienza corrisponde a un tasso di rifiuto delle domande molto basso: fra 0% e 10% sino alla metà degli anni ottanta. Durante i vent'anni seguenti, gli indocinesi sono la prima nazionalità fra quelle accolte e a loro corrisponde la maggioranza delle domande d'asilo accettate. L'accoglienza privilegiata degli indocinesi permette alla Francia di far prova del fallimento morale e politico dei suoi vincitori nella guerra di decolonizzazione, in un contesto di scontro fra campo comunista e capitalista in cui essa ha poca influenza politica sulle sue ex colonie asiatiche.

Tuttavia tale accoglienza privilegiata maschera il fenomeno più importante: il tasso di rigetto delle domande aumenta vertiginosamente per tutte le altre nazionalità. Le domande d'asilo degli africani sono fra le più respinte: 95% di rifiuto nel 1973. Il tasso di rifiuto complessivo aumenta ancora immediatamente dopo: 30% nel 1973, 35% nel 1974, 45% nel 1975, 80% nel 1976. Dopo tre anni di tassi più moderati fra il 1977 e il 1979, la tendenza al rifiuto si riafferma dal 1981 (70%) sino a tassi che vanno dal 70% al 100%, raggiunti alla metà degli anni ottanta (85% nel 1985 poi 90% nei tre anni seguenti).<sup>5</sup>

Si vede così che la politica del diritto d'asilo ai non europei è strettamente legata alla decolonizzazione, sia per quanto riguarda l'accoglienza degli indocinesi sia per il rifiuto delle altre nazionalità, specialmente gli africani. L'Ofpra è sotto la tutela del ministero degli Affari Esteri ma dipende anche dal ministero dell'Interno (politiche di naturalizzazione, controllo degli ingressi, registrazione iniziale delle domande d'asilo nelle questure...) e dal ministero degli Affari Sociali (accoglienza e presa in carico dei richiedenti asilo in centri specializzati dei rifugiati riconosciuti...). Questi tre ministeri e le loro rispettive burocrazie sono fortemente coinvolti nel processo di decolonizzazione durante gli anni sessanta.

<sup>4</sup> In quel periodo il fenomeno *boat people* ha un grande successo mediatico internazionale. È la fine della guerra del Vietnam e della catastrofe di tutta l'Indocina. L'Occidente si rifà un'immagine morale mostrando le atrocità dei Khmer Rossi di Pol Pot e anche dei vietcong e mobilitandosi a favore dell'accoglienza dei rifugiati d'Indocina. La Francia (sconfitta da Giap a Diem Bien Phu nel 1956 e quindi cacciata dal Vietnam) è il paese europeo che ne accoglie di più. In realtà nella maggioranza dei casi si tratta di discendenti della diaspora cinese che si era diffusa in Indocina; fra essi molti sono commercianti, padroncini, e alcuni usurai, collaboratori dei colonialisti prima francesi poi americani e dei regimi corrotti e trafficanti di armi e droghe. In Francia esistevano già dall'inizio del XX secolo una piccola comunità cinese e una vietnamita. Con gli anni ottanta gli originari d'Indocina diventano particolarmente numerosi fra i negozianti e nella piccola manifattura in alcuni quartieri di Parigi e poi in altre città. La stragrande maggioranza è ovviamente anticomunista e legata ai cinesi americani, a Taiwan e a Hong Kong; ma con gli anni novanta, *business is business*, la "comunità" asiatica in Francia stringe rapporti con la Cina Popolare che nel frattempo ha sviluppato una politica di penetrazione dei mercati europei e di fatto controlla la sua nuova emigrazione nel mondo, NdC.

<sup>5</sup> L. Legoux, *La Crise de l'asile politique en France*, Ceped, Paris 1995, p. 148. Tutte le statistiche provengono da quest'opera.



Durante la guerra di liberazione algerina, il ministero dell'Interno fa la sua parte in Francia metropolitana. La firma degli accordi d'Evian nel 1962 (che sanciscono l'indipendenza dell'Algeria) non cancella di colpo la mentalità dei funzionari formatasi durante gli otto anni di guerra contro gli algerini. In effetti, la guerra d'Algeria ha certamente costituito un laboratorio di formazione della polizia degli stranieri non europei; tale orientamento si estende all'insieme delle nazionalità africane, come mostra la distribuzione per nazionalità degli espulsi dalla Francia dal 1963 al 1973: il 73,1% di algerini all'inizio del periodo contro il 45,4% alla fine,<sup>6</sup> per un numero annuale di espulsioni quasi costante; la differenza è ancora maggiore per le altre nazionalità del Magreb e dell'Africa.

Come mostra la ricerca di Bernardot,<sup>7</sup> sul versante sociale la volontà di controllare meglio i decolonizzati-immigrati è manifesta nello sviluppo della Sonacotral (Società nazionale di costruzione di alloggi per i lavoratori algerini), nel 1956, rinominata Sonacotra quando perde, nel 1962, la sua specializzazione algerina per estendere la sua competenza all'insieme degli africani: alla fine del decennio il 90% dei direttori di centri Sonacotra è composto da ex militari già impegnati nelle guerre coloniali. La genesi e l'evoluzione della Dpm (Direzione della popolazione e delle migrazioni) in seno al ministero degli Affari Sociali, creata nel 1966, illustrano anch'esse tale orientamento nell'inquadramento degli immigrati; come mostra Laurens,<sup>8</sup> la maggioranza degli alti funzionari di tale nuova direzione e soprattutto dei più alti in grado in ogni categoria o servizio provengono dall'ex amministrazione coloniale e reimportano nel nuovo servizio i riferimenti alle loro esperienze professionali anteriori.

Vi è quindi, nel decennio sessanta, un vero e proprio processo che conduce alle decisioni dell'inizio degli anni settanta e dà loro un senso che non ha alcun rapporto con la crisi economica del decennio seguente, anche se questa fungerà da nuova giustificazione alle politiche di rifiuto dell'asilo anteriori dovute a un'altra dinamica storica: la chiusura delle frontiere (1974), le restrizioni al ricongiungimento familiare (1976), la penalizzazione del soggiorno irregolare (1980), i controlli d'identità su basi somatiche (1981).

Dopo gli anni ottanta s'imporrà una reinterpretazione della storia basata su un sapere della crisi che nessuno aveva dieci anni prima: lo shock petrolifero sarà presentato come la principale variabile esplicativa della storia del rovesciamento della politica del diritto d'asilo. Questo appare quindi dovuto essenzialmente a una xenofobia soprattutto tecnocratica che conoscerà la politicizzazione solo nella metà degli anni 1980 con l'ascesa elettorale dell'estrema destra [Le Pen, *NdT*]. Tuttavia, nel momento in cui emerge questa nuova forza politica, l'essenziale del grande rovesciamento del diritto d'asilo contro gli esiliati è già attuato, specialmente per le nazionalità non europee e a eccezione degli indocinesi. Si può quindi ragionevolmente considerare il successo dell'estrema destra come una conseguenza della storia precedente, poiché l'ipotesi

<sup>6</sup> Si veda la tabella di A. Spire, *Etrangers à la carte*, Grasset, Paris 2005, p. 218.

<sup>7</sup> M. Bernardot, *Une Politique de logement: la Sonacotra (1956-1992)*, tesi di dottorato, Università Parigi I, 1997.

<sup>8</sup> S. Laurens, *Hauts fonctionnaires et immigration in Francia (1962-1981) – Socio-histoire d'une domination à distance*, Ehes, dottorato in sociologia, 8 dicembre 2006.

di una relazione inversa sarebbe assurda. Una volta che il Front National di Le Pen entra nella scena politica del paese si verifica un'accelerazione dei processi con un continuo riferimento a esso – la cosiddetta “lepenizzazione degli spiriti”<sup>9</sup> –, spesso considerato come il fattore esplicativo di tale evoluzione storica [...] mentre non è altro che un sintomo, fra altri, di un fenomeno più profondo e più antico d'istituzionalizzazione della xenofobia.<sup>10</sup>

Dopo numerosi decenni d'elaborazione tecnocratica da parte dei funzionari rimpatriati dalle colonie, degli alti dirigenti dei ministeri degli Affari Esteri, dell'Interno e degli Affari Sociali, ma anche degli esperti e intellettuali vicini a tali cerchie [...] le questioni dell'asilo e dell'immigrazione si mescolano e s'inscrivono nell'agenda elettorale. Altri elementi intervengono e favoriscono questa dinamica: con il suo arrivo al potere, la sinistra entra in contatto con le tecnocrazie ministeriali ed è costretta ad accordarsi con queste nella condotta dell'azione pubblica. Il passaggio del governo da destra a sinistra nel 1981 non apre che una breve parentesi, associando misure spettacolari in favore dei *sans papiers* ai primi frutti, dal 1982, della conversione socialista alla lotta anti-immigrazione: le misure contro gli irregolari e la provocazione del conflitto fra vecchi e nuovi immigrati. La vittoria elettorale del Front National nel marzo 1983 segna un cambio di mentalità, ma si tratta ancora di un successo ridotto e nulla indica che durerà. Eppure, l'anno seguente il primo ministro socialista Fabius pronuncia la sua celebre frase (“l'estrema destra è una falsa risposta a delle vere domande”) che riflette il nuovo intreccio fra le élite socialiste e i tecnocrati ministeriali e dell'alta burocrazia.

### *La svolta nazional-sicuritaria (1980-1990)*

L'evoluzione della politica del diritto d'asilo è stata favorita da sviluppi più ampi e più profondi. Le distinzioni “asilo/immigrazione” o “sinistra/destra” sono poco utili per descrivere tale trasformazione dei rapporti di forza ideologici fra tre sistemi di valori e di credenze che attraversano le amministrazioni locali, nazionali, europee:<sup>11</sup> l'ideologia utilitarista, l'ideologia “nazional-sicuritaria” e quella “umanista-asilare”.

A queste tre “ideologie” corrispondono tre coalizioni che sono transnazionali ma più o meno forti a seconda del paese. Ognuna riunisce un insieme di esperti delle migrazioni (funzionari, esperti, giornalisti, leader Ong, universitari, avvocati ecc.) che condividono lo stesso modello d'analisi dei fenomeni migratori, dei problemi che essi pongono e delle possibili soluzioni. La modalità d'azione abituale degli attori di ogni coalizione consiste nel diffondere le loro idee in tutti i segmenti dell'azione pubblica (a diversi livelli del governo di ogni paese, nelle diverse categorie d'attori).

<sup>9</sup> P. Tevanian, S. Tessot, *Dictionnaire de la lepenisation des esprits*, L'Esprit Frappeur, Paris 2002.

<sup>10</sup> O. Le Cour Graindmain, *Coloniser. Exterminer. Sur la guerre et l'Etat colonial*, Fayard, Paris 2005 [l'autore allude qui alla lunga storia che Le Cour Graindmain fa risalire in particolare alle proposte di Tocqueville contro gli algerini refrattari al colonialismo – “civilizzazione” – francese, *NdT*].

<sup>11</sup> Per una descrizione dettagliata si veda J. Valluy, *Les Politiques européennes de l'immigration et de l'asile sous tension: entre logique des quotas et logique anti-migratoire*, in “Cahiers du CEMMM”, 8 maggio 2006.

Riassumendo brevemente, la storia europea delle politiche migratorie dalla metà del secolo – che è anche una storia politica europea dei rapporti culturali all’alterità e all’identità collettiva – si caratterizza per un declino continuo della corrente “umanitaria-asilare” e un rafforzamento altrettanto continuo delle forze ideologiche nazional-sicuritarie; nel frattempo la visione utilitarista, progressivamente marginalizzata dalla metà del periodo, riappare, specialmente a livello europeo, ma sembra ben lontana dal controbilanciare le forze politiche che sostengono la chiusura e il rifiuto. La politica del diritto d’asilo è un elemento di tale concorrenza ideologica e, come ogni politica pubblica in tale campo, non è l’espressione di una sola coalizione ma del loro rapporto di forze, della tettonica che esse producono insieme.

Una tale oscillazione dipende innanzitutto da una crescita endogena delle forze nazional-sicuritarie (conversione precoce dell’alta funzione pubblica all’idea di un “problema” migratorio, sin dagli anni sessanta; chiusura amministrativa delle frontiere, intensificazione delle politiche antimigratorie da cui il rovesciamento della procedura d’asilo verso dei rifiuti massicci a partire dagli anni settanta; emergenza dell’estrema destra nazionalista nel campo politico nel corso degli anni ottanta). Tuttavia, l’oscillazione è dovuta anche ad aspetti meno visibili, mascherati dai precedenti, tendenti all’indebolimento delle forze umanitarie-asilari, indebolimento la cui origine va cercata nella trasformazione delle forze associative, accademiche e partigiane esplicite di riferimenti ai valori dell’azione umanitaria e sociale.

Quando, nel corso degli anni ottanta, i partiti d’estrema destra emergono in ambito europeo e si impadroniscono del tema dell’arrivo degli stranieri come motivo di contestazione delle politiche governative [...] queste già da dieci anni hanno generato il discredito degli esiliati, alzando continuamente i tassi di rigetto delle domande d’asilo e producendo nello spazio pubblico le giustificazioni di tale aumento: la stigmatizzazione dell’esiliato come “rifugiato economico”, attirato dalla nostra ricchezza e che abusa della Convenzione di Ginevra sui rifugiati. L’uso elettorale, da parte tanto delle forze contestatrici quanto degli attori di governo, non fa altro che amplificare tale stigmatizzazione pubblica e aumentare la portata politica dei tassi di rigetto.

In tale prospettiva, l’internamento degli immigrati diventa un elemento cruciale delle politiche antimigrazione, con due effetti collaterali importanti: rafforza la cosiddetta pericolosità degli immigrati socialmente percepita, sbandierando nel contempo la mobilitazione delle autorità contro tale minaccia. Numerose ricerche sul forte aumento dell’incarcerazione degli stranieri in Europa conducono a conclusioni convergenti:<sup>12</sup> a partire dagli anni ottanta i dati sugli stranieri in carcere crescono a causa delle infrazioni alla legislazione sull’immigrazione (soggiorno irregolare, rifiuto dell’espulsione...),<sup>13</sup> delle infrazioni direttamente legate alla vita in clandestinità (falso e uso di falsi, infrazione alla legislazione sul lavoro...) e delle incarcerazioni preventive, ancora più

<sup>12</sup> A. Tsoukala, *La Criminalisation des immigrés en Europe*, in G. Sainati, L. Bonelli (a c. di), *La Machine à punir*, L’Esprit Frappeur, Paris 2000, p. 251.

<sup>13</sup> Il fenomeno è particolarmente netto per quattro paesi dell’Europa del sud: K. Calavita, *Immigration, Law and Marginalization in a Global Economy: Notes from Spain*, “Law and Society Review”, 1998, vol. 32, 3, pp. 529-566.

numerose poiché gli stranieri non offrono le garanzie (stabilità e legalità del soggiorno, domicilio, situazione familiare, impiego, scolarità ecc.) richieste per beneficiare delle misure alternative alla detenzione preventiva. Al di là di questi aspetti, la sovrarappresentazione degli stranieri è legata non alle loro origini nazionali ma alla loro distribuzione statistica secondo altre variabili: l'età, il sesso e le condizioni socio-economiche. L'essenziale risiede quindi nella correlazione fra i tassi d'incarcerazione di stranieri e i fattori legati al soggiorno irregolare, come mostra la ricerca realizzata nel 1998 da James Linch e Rita Simon<sup>14</sup> su sette paesi (Usa, Canada, Australia, Regno Unito, Francia, Germania, Giappone). A tale correlazione fondamentale si aggiungono fattori "incidental", soprattutto la discriminazione poliziesca e giudiziaria. L'insieme di tali analisi permette quindi di considerare i tassi d'incarcerazione degli stranieri come una misura sociologicamente pertinente del grado di criminalizzazione dell'esiliato in una società [per quanto riguarda l'analisi critica di tale processo di criminalizzazione degli stranieri si vedano gli altri contributi in questo volume, *NdT*].

Gli attentati dell'11 settembre 2001 favoriranno una notevole accelerazione della criminalizzazione degli esiliati. Ma non bisogna dimenticare la profondità storica del fenomeno per capirne correttamente l'ampiezza. Le tendenze prima descritte sono anteriori al 2001.

### *Europeizzazione ed esternalizzazione dell'asilo (2000)*

È nel 1999 che comincia effettivamente un'armonizzazione europea delle politiche d'asilo, in occasione del summit di Tampere. Il primo piano quinquennale termina a maggio 2004 e merita alcune osservazioni.

a) La capacità di mobilitazione delle associazioni, già debole a livello nazionale, diventa quasi inesistente a livello europeo. A eccezione delle associazioni che possono stipendiare esperti multilingue della vecchia scuola e tradizione giuridica europea, le piccole associazioni militanti del diritto d'asilo e del diritto degli stranieri non arrivano più a seguire il processo decisionale politico e a influenzarlo: la coalizione umanitaria-asilare viene così eliminata.

b) L'Hcr gioca un ruolo politico cruciale a tale livello di *governance* perché – molto europeo per la sua storia e il suo finanziamento – ha già da lungo tempo una parte essenziale nel coordinamento delle politiche europee prima che la Commissione europea arrivi a imporsi. La deriva politica dell'Hcr, la sua conversione alle tematiche utilitariste e le sue concessioni ai progetti securitari dei "campi d'esiliati" pesano sull'evoluzione della politica europea in formazione.

c) L'uropeizzazione di tali politiche si è fatta innanzitutto nel campo burocratico europeo, a beneficio della DjJls (Direzione generale per la Giustizia, la Libertà e la Sicurezza), cioè a beneficio di una connotazione soprattutto poliziesca e securitaria della Commissione europea focalizzata oggi sulle migrazioni. Tuttavia i securitari della DjJls sono più sensibili dei loro omologhi nazionali al-

<sup>14</sup> James P. Linch, Rita J. Simon, *A Comparative Assessment of Criminal Involvement among Immigrants and Natives across Seven Countries*, "International Criminal Justice Review", 1999, 9, pp. 1-17.

le logiche economiche che predominano in tutta la burocrazia di una Commissione europea storicamente votata alla gestione economica.

Infine, l'approdo alla politica di "esternalizzazione dell'asilo" del Programma dell'Aja: ovviamente il programma della DjJls non può essere implementato nei territori vicini all'Ue senza far appello alla diplomazia europea, cioè alla Direzione Rel Ex (Relazioni estere) della Ce. Ora, la Rel Ex è una diplomazia essenzialmente economica e le rappresentanze consolari dell'Ue assomigliano spesso a Camere di Commercio anziché a vere ambasciate. I funzionari della Rel Ex chiamati a prendere in carico una tale politica di vicinato l'affrontano e la trattano spontaneamente secondo categorie mentali più economiche che di polizia.

"L'esternalizzazione dell'asilo" è un'espressione d'uso corrente nella rete degli esperti d'asilo e delle migrazioni per indicare un'idea politica relativamente semplice come le politiche pubbliche che la applicano: "d'accordo a concedere l'asilo ai profughi, ma non da noi, di preferenza lontano da noi e nei posti, campi d'internamento o zone geografiche di concentrazione, che essi non potranno lasciare facilmente per tentare di raggiungere l'Europa". L'idea non è nuova; diventa più esplicita in un progetto del governo austriaco nel 1999 e viene poi teorizzata nel 2002 dall'Alto commissario ai Rifugiati dell'Onu, Ruud Lübbers, ex primo ministro dei Paesi Bassi e dal primo ministro britannico Blair. Essa s'istituzionalizza in seguito come politica centrale dell'Ue con il sostegno dei governi europei più xenofobi – olandese, danese, austriaco, italiano – e l'appoggio esplicito o implicito di quasi tutti gli altri.

L'esternalizzazione dell'asilo non è un'innovazione radicale ma piuttosto la radicalizzazione di una tendenza anteriore. Essa costituisce una figura parossistica del grande rovesciamento dell'asilo contro gli esiliati: la politica del diritto d'asilo serve allora, senza rinnegare il diritto d'asilo nel suo principio, non solo a bloccare le frontiere e a vietare ai profughi l'accesso ai territori rifugio di loro scelta ma ancor più a rinchiuderli in campi detti "centri di trattamento" o in zone dette di "protezione speciale". Essa introduce anche una dimensione nuova nel rovesciamento dell'asilo contro i rifugiati: la sua diffusione al di là delle frontiere europee e, più precisamente, nei paesi limitrofi, che sembrano allo stesso tempo attirati dall'ingresso nell'Ue ma anche votati a rimanerne fuori [...] cioè a diventare "i gradini dell'impero". Zone sensibili per ogni impero, dove si manifestano le sue tensioni allo stesso tempo interne ed esterne, con una sensibilità aggravata quando la delimitazione di tale zona è incerta, ancora soggetta a fluttuazioni.

Il processo di "europeizzazione delle politiche pubbliche", cioè allo stesso tempo di convergenza europea delle politiche nazionali e di forte ascesa degli attori e dei settori d'azione specificatamente europei, non è neutro dal punto di vista delle scelte politiche effettuate in tale campo come in ben altri. L'europeizzazione modifica i rapporti di forza fra le coalizioni ideologiche dell'immigrazione e dell'asilo: essa lamina definitivamente la coalizione umanitaria-asilare assicurando la promozione delle idee securitarie e il loro bilanciamento con le logiche utilitarie; rafforza progressivamente la coalizione utilitarista a danno degli approcci strettamente polizieschi. Questo fenomeno tocca le pos-

sibilità d'azione strategica dei diversi protagonisti: i difensori dei diritti umani, per esempio, devono lottare non solo contro le coalizioni avverse, forse più una che l'altra, ma anche contro il processo d'uropeizzazione, poiché questo rafforza tali coalizioni avverse.

### *Conclusioni*

La metamorfosi del diritto d'asilo contro gli esiliati sembra riflettere un fenomeno di xenofobia di governo inteso come insieme dei discorsi e degli atti delle autorità pubbliche tendenti a designare lo straniero come un problema, un rischio o una minaccia. La xenofobia non è solo un fenomeno psicologico, di ostilità rispetto agli stranieri, ma anche un fenomeno sociale di stigmatizzazione dello straniero. Nel caso qui analizzato, quello della politica del diritto d'asilo in Francia e in Europa, questo fenomeno sociale appare come il prodotto di una lotta e di un rapporto di forze ideologiche evolventi nel senso di un'ascesa progressiva di idee nazional-sicuritarie che si trovano sempre meno controbilanciate dalle idee e dalle forze contrarie. La xenofobia di governo è quindi essenzialmente un disequilibrio ideologico prodotto dai giochi contrari di rafforzamento e d'indebolimento del sistema delle ideologie antagoniste. È anche un processo storico d'istituzionalizzazione delle percezioni dello straniero come "problema", "rischio" o "minaccia" nei riferimenti correnti dei diversi tipi d'autorità (ministeriali, amministrative, giudiziarie, mediatiche, scientifiche, intellettuali, scolastiche, economiche, partitiche, associative...). Lo sviluppo di questo fenomeno storico è trascinato dall'azione di tecnocrati, amministrativi, esperti e politici che da cinquant'anni stanno nei posti cruciali delle trasformazioni dell'azione pubblica in tale campo.

Senza il gesto odioso e la volgarità e ben prima della rinascita della *xenofobia contestataria* dei gruppetti d'estrema destra, la xenofobia di governo si è espressa con il freddo distacco che si addice alle élite dirigenti nella designazione di una minaccia e nella elaborazione tecnocratica sui mezzi per farvi fronte.

L'origine del grande ritorno dei nazionalismi xenofobi nel campo politico europeo, a un livello senza precedenti dagli anni trenta, è da ricercare nell'obiettivo interesse delle élite a focalizzare l'attenzione e le energie nella lotta delle "etnie" piuttosto che in quella delle "classi", sull'immigrazione piuttosto che sulla recessione. Questo meccanismo di potere assai universale che è l'unione sacra contro lo straniero gli europei sono in grado di individuarlo quando si tratta di analizzare le situazioni in Africa o in Asia, ma hanno tanta difficoltà a riconoscerlo nel proprio paese.

*(traduzione di Salvatore Palidda)*

---

## I rom nell'Europa neoliberale

Antiziganismo, povertà e i limiti dell'etnopolitica

*Nando Sigona*

### *Introduzione*

A vent'anni dal disfacimento dell'Unione Sovietica e dopo dieci anni di programmi di assistenza comunitari ai paesi dell'ex Patto di Varsavia al fine di prepararne l'ingresso nell'Unione europea, la situazione dei rom in Europa centro-orientale rimane drammatica. Milioni di euro in progetti di intervento per favorire l'inclusione sociale di questa minoranza non hanno prodotto gli effetti desiderati, anzi i rom oggi sono forse ancora più ai margini di quanto non lo fossero vent'anni fa anche nei paesi dell'Europa occidentale. Il record di condanne ricevute dalla Gran Bretagna da parte della Corte europea per i diritti umani per il maltrattamento di zingari inglesi, i campi nomadi costruiti dalle autorità italiane che secondo l'Onu e numerose organizzazioni internazionali (per esempio Ecri ed Errc)<sup>1</sup> sono il prodotto di pratiche amministrative razziste, gli attacchi ai rifugiati rom da parte di gruppi neonazisti in Germania e in Italia da parte di fascisti, "nordisti" e delinquenti di ogni sorta, i tassi di disoccupazione e sotto occupazione dei rom ben al di sopra della media dei rispettivi paesi: tutto ciò conferma che la persecuzione dei rom ha una dimensione europea.

### *Povertà e antiziganismo*

I nuovi assetti geopolitici che hanno ridisegnato la mappa dell'Europa dopo la caduta del muro di Berlino sono stati accompagnati dall'affermazione e dal consolidamento in tutto il continente, ma più marcatamente nell'Unione europea e nei suoi nuovi satelliti, della logica economica neoliberale.<sup>2</sup> La gestione dei paesi che ha seguito tale ispirazione ha spinto ai margini e impoverito in maniera crescente gruppi di popolazione che per varie ragioni non hanno trovato alcuna collocazione stabile, pacifica e regolare nel nuovo assetto, proprio perché segnato dall'instabilità: tra questi milioni di rom, per i quali disoccupazione cronica ed esclusione sociale sono diventate la norma.

Il processo di pauperizzazione dei rom inizia negli anni novanta, all'apice del trionfo neoliberale. Proprio allora, mentre alcuni beneficiavano del nuovo benessere, il reddito delle famiglie rom crollava insieme alla chiusura delle

<sup>1</sup> Ecri, *2<sup>nd</sup> Report on Italy adopted on the 22 June 2001*, Strasbourg 2002; Ecri, *3<sup>rd</sup> Report on Italy adopted on the 16 December 2005*, Strasbourg 2006; Errc, *Campland: Racial Segregation of Roma in Italy*, Budapest 2000.

<sup>2</sup> Uno dei motti che accompagnarono l'elezione di Tony Blair nel 1997 fu: "ora siamo tutti classe media", al che alcuni giornali conservatori titolarono: "allora che bisogno c'è del partito laburista?".

fabbriche di stato e alla riduzione drastica dell'impiego da parte delle amministrazioni pubbliche.<sup>3</sup> L'ex presidente della Banca mondiale, James Wolfensohn, tra i principali sostenitori, insieme al finanziere/filantropo George Soros,<sup>4</sup> della "decade per l'inclusione sociale dei rom", affermava:

I rom sono stati tra coloro che hanno perso di più nella transizione dal comunismo a partire dal 1989. Agli inizi degli anni novanta sono stati i primi a perdere il lavoro, successivamente gli è stato impedito di rientrare nella forza lavoro a causa della loro formazione professionale insufficiente e di una pervasiva discriminazione.

Il caso dell'Ungheria, uno dei paesi economicamente più avanzati dell'ex blocco socialista, è emblematico: nel 1985 il tasso di occupazione degli uomini appartenenti alla minoranza rom era quasi pari a quello del resto della popolazione maschile; oggi invece si stima che almeno il 70% degli uomini rom sia disoccupato.<sup>5</sup>

Il tasso di povertà dei rom nei paesi dell'Europa centro-orientale è spesso anche dieci volte superiore a quello degli altri cittadini. Nel 2000, quasi l'80% dei rom in Bulgaria e Romania viveva con meno di 4 euro al giorno, in contrasto con il 37% del resto della popolazione in Bulgaria e il 30% in Romania. In Ungheria, invece, "solo" il 40% dei rom viveva sotto la soglia dei 4 euro, dato che va però comparato al 7% del resto della popolazione. Questi dati, combinati con l'alto tasso di natalità, lasciano presagire un'ulteriore crescita della povertà.<sup>6</sup>

La marginalità sociale dei rom ha anche una sua dimensione – micro e macro – spaziale, nel senso che le comunità rom spesso si collocano in spazi urbani marginali e degradati, come accade per esempio in Italia, o in zone meno sviluppate; per esempio in Ungheria i rom sono concentrati soprattutto nelle regioni orientali e meridionali, in Slovacchia si concentrano nella regione sud-orientale e nella Repubblica Ceca vivono nella parte orientale.

Oltre alle tensioni strutturali dovute alla rapida trasformazione economica, la transizione al liberismo nei paesi ex socialisti è stata caratterizzata anche dalla ricerca di miti fondatori che ridefinissero la relazione tra stato e nazione dopo la caduta dell'ideologia comunista.<sup>7</sup> In tale contesto, i movimenti nazio-

<sup>3</sup> Nei paesi dell'Est, dove risiedeva la maggioranza dei rom, vi era totale sedentarizzazione e rara discriminazione: i rom vivevano nelle case popolari e lavoravano nelle fabbriche, di fatto confusi con tutti i lavoratori; si veda la puntata di Iacona "La caccia agli zingari": [www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-4a7c8533-7b4a-43c1-882e-b430d6cabfe1.html](http://www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-4a7c8533-7b4a-43c1-882e-b430d6cabfe1.html)

<sup>4</sup> J.D. Wolfensohn, G. Soros, "Why The Roma Matter in Europe", relazione presentata alla conferenza *Roma in an Expanding Europe: Challenges for the Future*, Budapest, 30 giugno-1 luglio 2003. Per una lettura critica delle attività filantropiche di George Soros si veda N. Clark, *George Soros, a Profile*, "New Statesman", 2 giugno 2003.

<sup>5</sup> G. Kertesi, *The Employment of the Roma in the End of the 20th Century*, "Budapest Working Papers on the Labour Market", 4/2005. Per un'analisi dell'impatto delle politiche economiche di ispirazione neoliberale sui rom in Ungheria si veda E. Forrai, "The Political Economy of Exclusion: Unemployment, Poverty and Excess Deaths amongst Roma Men in Hungary", relazione presentata al seminario "Welfare State(s). Equality or Recognition?", Roskilde University, 21-22 agosto 2006.

<sup>6</sup> D. Ringhold, M.A. Orenstein, E. Wilkens, *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*, The World Bank, Washington, D.C. 2003; Undp, *Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap*, Undp/Ilo Regional Human Development Report, Undp, Bratislava 2002.

<sup>7</sup> R. Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cam-



nalisti hanno acquisito forza e con essi anche numerosi gruppi di estrema destra razzista e xenofoba che sono riusciti a ritagliarsi spazi sempre maggiori nella vita politica di quasi tutti i paesi europei. Questo complessivo slittamento a destra, dovuto anche alla confusione esistente nel campo social-democratico, ha reso i rom, minoranza debole e priva di una significativa rappresentanza politica, uno degli obiettivi privilegiati di campagne razziste, talvolta culminate in aperte manifestazioni di violenza.

Il razzismo contro i rom pertanto non riguarda solo alcune frange estremiste.<sup>8</sup> I sondaggi Eurobarometro (2007, 2008) mostrano quanto diffusi siano i pregiudizi e gli stereotipi su questa minoranza.<sup>9</sup> Il 77% dei cittadini europei ritiene uno svantaggio appartenere alla minoranza rom e il 24% troverebbe sconveniente avere come vicino di casa un rom. Tale dato sale al 47% in Italia e Repubblica Ceca, dove solo una persona su dieci afferma di non avere alcun problema ad abitare vicino a un rom.<sup>10</sup>

I dati della ricerca dell'Ispo condotta in Italia su commissione del ministero dell'Interno offrono un quadro ancora più preoccupante,<sup>11</sup> confermando lo scetticismo espresso da alcuni esperti e attivisti rom circa l'attendibilità dei dati dell'Eurobarometro. Secondo il rilevamento Ispo, gli italiani hanno un'immagine estremamente negativa dei rom: il 47% degli intervistati li vede prevalentemente come ladri, delinquenti e sfaccendati, il 35% lega la loro immagine ai campi nomadi, al degrado e alla sporcizia. Secondo Michael Guet, capo della divisione del Consiglio d'Europa che si occupa delle comunità rom in Europa:

La scandalosa percezione estremamente negativa dei rom in tutte le società europee rivelata da questi dati appare chiara non appena la si compara a quella riguardante altri gruppi minoritari. Mentre il dibattito sociale e politico su tutte le forme di antisemitismo e xenofobia può contare su vari strumenti, a partire da programmi educativi fino ad azioni di *advocacy* con l'intervento di attori politici, della società civile ma anche azioni legali, l'antiziganismo rimane una cosa quasi normale, alla quale non si presta alcuna attenzione. La stessa mancanza per decenni di un termine per descrivere il risentimento contro i rom ne è un indicatore.<sup>12</sup>

bridge University Press, Cambridge 1996. Questa ricerca ha coinvolto soprattutto, ma non esclusivamente, i paesi dell'Europa centro-orientale. Paesi come l'Italia, per esempio, hanno attraversato due decenni di trasformazioni, nascite e rifondazioni che hanno ridisegnato profondamente la mappa politico-ideologica del paese.

<sup>8</sup> Per il caso italiano si veda N. Sigona (a c. di), *Political Participation and Media Representation of Roma and Sinti in Italy*, rapporto di ricerca commissionato da Osce/Odihr, Varsavia 2006, ([www.osservazione.org/documenti/osce\\_italy.pdf](http://www.osservazione.org/documenti/osce_italy.pdf)); A. Simoni, *I decreti "emergenza nomadi": il nuovo volto di un vecchio problema*, "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", 10/2008, 3-4, pp. 44-56; P. Colacicchi, *Ethnic Profiling and Discrimination against Roma in Italy: New Developments in a Deep-Rooted Tradition*, "Roma Rights", 2, 2008, pp. 35-44 ([www.errc.org/db/03/B8/m000003B8.pdf](http://www.errc.org/db/03/B8/m000003B8.pdf)).

<sup>9</sup> Eurobarometro, *Discrimination in the European Union*, Speciale n. 263/2007, Eurobarometro, Brussels; Eurobarometro, *Discrimination in the European Union*, Speciale n. 296/2008, Eurobarometro, Brussels.

<sup>10</sup> È interessante notare come simili risultati si ottengono anche in paesi come Danimarca e Malta dove la presenza di rom è minima.

<sup>11</sup> Ispo, *Italiani, rom e sinti a confronto. Una ricerca quali-quantitativa*, relazione presentata in occasione della Conferenza europea sulla popolazione, Roma, 22-23 gennaio 2008, ministero degli Interni. Si veda anche P. Arrigoni, T. Vitale, *Quale legalità? Rom e gagi a confronto*, "Aggiornamenti Sociali", 3/2008, pp. 183-194.

<sup>12</sup> M. Guet, *What is anti-Gypsyism/anti-Tsiganism/Romaphobia?*, relazione presentata al seminario sul-

Questa assenza di interesse per le forme di persecuzione e discriminazione dei rom ha una lunga storia, che si riflette anche, per esempio, nell'assenza, fino a pochi anni fa, di ricerche sullo sterminio dei rom all'interno della storiografia sull'olocausto.<sup>13</sup>

Allo stesso modo, Nicolae nota:

nonostante il fatto che l'antiziganismo possa rientrare nelle definizioni accademiche di razzismo, l'accademia lo ha ampiamente ignorato, o ha prestato un'attenzione superficiale e limitata alle sofferenze patite dai rom, senza alcuno sforzo per teorizzarlo e analizzarlo.<sup>14</sup>

I termini antiziganismo e romofobia sono entrati nel linguaggio politico europeo solo di recente. Il primo documento ufficiale in cui si affronta in dettaglio la questione delle forme di discriminazione verso i rom è la risoluzione del Parlamento europeo adottata il 28 aprile 2005 (P6\_TA(2005)0151) in cui si invita la Commissione europea a intervenire

per combattere antiziganismo/romofobia in tutta Europa, nella consapevolezza dell'importanza di eliminare urgentemente i continui e violenti fenomeni di razzismo e discriminazione razziale contro i rom, dal momento che ogni forma di impunità per attacchi razzisti, dichiarazioni d'odio di gruppi estremisti, sgomberi illegali e persecuzione da parte delle forze dell'ordine motivate da antiziganismo e romofobia incidono sull'indebolimento dello stato di diritto e della democrazia.<sup>15</sup>

Ci troviamo dinanzi a una forma specifica di razzismo,

un fenomeno sociale complesso che si manifesta pubblicamente attraverso episodi di violenza, espressioni di odio, sfruttamento e discriminazione, ma anche attraverso discorsi e rappresentazioni prodotti da politici e accademici, segregazione abitativa e spaziale, stigmatizzazione diffusa ed esclusione socio-economica.<sup>16</sup>

Una forma di razzismo in cui è presente una componente biologica e che produce la deumanizzazione dei rom. "I rom", continua Nicolae, "sono visti co-

l'antidiscriminazione organizzato dalla Presidenza ungherese della "Decade for Roma Inclusion", Budapest, 16 aprile 2008, p. 5.

<sup>13</sup> Si veda G. Boursier, *Lo sterminio degli zingari durante la seconda guerra mondiale*, "Studi Storici", 36/1995, 2, pp. 363-395; L. Bravi, *Altre tracce sul sentiero per Auschwitz*, Roma 2002; C. Bernadac, *Sterminati! Adolf Hitler contro i nomadi d'Europa*, Libreria, 1996; H. Van Baar, *The Way Out of Amnesia? Europeisation and the Recognition of the Roma's Past and Present*, "Third Text", 22/2008, 3, pp. 373-385.

<sup>14</sup> V. Nicolae, *Anti-Gypsyism – a definition*, *European Grassroots Organisation*, Ergo, Bucarest 2008, p. 1 ([www.ergonetnetwork.org/antigypsyism.htm](http://www.ergonetnetwork.org/antigypsyism.htm)).

<sup>15</sup> Commissione europea, *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*, COM\_2008\_420 C-SWD 27[1].6.08, Brussels, Commissione europea; Parlamento europeo, *Resolution on a European Strategy on the Roma*, adottata il 31 gennaio 2008, P6\_TA(2008) 0035, Strasburgo.

<sup>16</sup> V. Nicolae, *Anti-Gypsyism – a definition...*, cit., p. 1. Il mancato riconoscimento dei rom come titolari di diritti (la loro *cittadinanza imperfetta*) è emerso a più riprese anche nelle ricerche sulla discriminazione dei rom in Italia (Errc 2000; N. Sigona, L. Monasta, *Cittadinanze Imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di rom e sinti in Italia*, Spartaco, Santa Maria Capua Vetere 2006).

me ‘meno che umani’, sono percepiti come non moralmente degni di essere titolari di diritti umani allo stesso modo del resto della popolazione.”

In sintesi, il peggioramento delle condizioni di vita dei rom nell’Europa centro-orientale negli ultimi vent’anni e gli episodi di razzismo antirom sono due fenomeni separati e al contempo collegati. La prima causa dell’impoverimento dei rom dopo la fine dell’Urss non è stata il razzismo, che pure ha pesato e tuttora svolge un ruolo centrale nel definire esperienze e opportunità di vita degli appartenenti alla minoranza rom, quanto piuttosto le trasformazioni strutturali che hanno radicalmente ridefinito l’economia e il patto sociale su cui si fondavano i paesi ex socialisti.

### *Da migranti a minoranza*

Ancor più che negli anni precedenti, dopo l’allargamento dell’Unione europea e l’abolizione dei visti, abbandonati da tutti i governi e in balia delle trasformazioni repentine imposte dall’orientamento neoliberale, i rom dell’Europa centro-orientale hanno cercato una possibilità di salvezza nell’emigrazione, suscitando allarme ovunque.

Sino agli anni novanta i principali paesi d’emigrazione dei rom erano stati Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Jugoslavia (Serbia, Montenegro e Kosovo) e Romania,<sup>17</sup> successivamente la Romania, la Bulgaria e la Slovacchia. Tra i paesi d’arrivo la Germania, la Francia e l’Italia sono storicamente le mete principali della migrazione dei rom, ma negli ultimi anni consistenti flussi hanno toccato anche Gran Bretagna, Austria e Spagna.<sup>18</sup>

La minaccia rappresentata dall’arrivo in massa (*tidal wave*) dei rom è stata a partire dagli anni novanta la principale motivazione dell’interessamento dell’Unione europea e delle altre principali organizzazioni europee del settore, Consiglio d’Europa e Osce, verso questa popolazione.<sup>19</sup>

Com’è noto, la cosiddetta “invasione” dell’Occidente non c’è stata<sup>20</sup> e quantitativamente la migrazione dei rom corrisponde a quella del resto della

<sup>17</sup> Durante alcune fasi, in particolare agli inizi degli anni novanta, gruppi consistenti di rom sono emigrati anche da Croazia e Bulgaria e, a partire dal 1995, da Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia (Y. Matras, *Romani Migrations in the Post-conflict Era: Their Historical and Political Significance*, “Cambridge Review of International Affairs”, 13/2000, 2, pp. 32-50).

<sup>18</sup> L’introduzione di nuove misure di governo dei flussi, come per esempio gli accordi bilaterali di rimpatrio e le liste di paesi terzi sicuri nel corso degli anni novanta, hanno prodotto migrazioni secondarie e cambiamenti di *pattern* di mobilità; si veda E. Sobotka, *Romani Migrations in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy*, “Romani Studies”, 13/2003, 2, pp. 79-121.

<sup>19</sup> Si veda W. Guy, *Between past and future. The Roma of Central and Eastern Europe*, University of Hertfordshire Press, Hatfield 2001; R. Guglielmo, T.W. Waters, *Migrating Towards Minority Status: Shifting European Policy Towards Roma*, “Journal of Common Market Studies”, 43/2005, 4, pp. 763-786.

<sup>20</sup> La letteratura sulle migrazioni rom è piuttosto limitata e spesso circoscritta al ristretto ambito degli esperti di *Romani Studies* (W. Guy, 2001; Y. Matras, 2000; J.P. Liegeois, N. Gheorghe, *Roma/Gypsies: A European Minority*, Minority Rights Group International, London 1995; A. Reyniers, *Evaluation of Gypsy Populations and of Their Movements in Central and Eastern Europe and in Some Oecd Countries, Focusing on the Issues of Migration, Application for Asylum, Demography and Employment*, Oecd, Paris 1999, con rari tentativi di inquadrare la questione all’interno del più ampio dibattito sulle migrazioni; E. Sobotka, 2003; N. Sigona, *How Can a ‘Nomad’ be a Refugee? Kosovo Roma and Labelling Policy in Italy*, “Sociology”, 37/2003, 1, pp. 69-80; L. Piasere, *I rom d’Europa. Una storia moderna*, Laterza, Bari-Roma 2006.

popolazione dei rispettivi paesi d'origine. Nonostante ciò, la paura di tale "invasione", manipolata attraverso l'uso distorto di dati, storie e immagini, ha influenzato le scelte di numerosi governi e li ha spinti a prendere misure drastiche per fermare "gli zingari".<sup>21</sup>

Il processo di allargamento dell'Ue ha portato a una graduale trasformazione di tale approccio per due tipi di ragioni, una di ordine demografico, l'altra più strettamente politica. Con l'allargamento del 2004 e 2007, infatti, circa due milioni di rom sono diventati cittadini europei e membri della più grande minoranza etnica europea rendendo "i diritti sociali e le preoccupazioni per la questione sicurezza una questione interna dell'Unione europea".<sup>22</sup> Con l'allargamento, inoltre, è diventato pressoché impossibile bloccare la mobilità dei rom comunitari nei territori dell'Ue – nonostante i tentativi recenti compiuti da paesi come Francia, Italia, Gran Bretagna e Belgio –, protetta dal principio cardine del sistema comunitario: la libertà di circolazione. Per converso, i rom non comunitari incontrano ostacoli sempre maggiori nell'accedere all'Ue attraverso canali legali, sia per la rigidità e selettività delle politiche migratorie comunitarie verso i cittadini di paesi terzi, sia per il generale restringimento del diritto di asilo politico, ancor più evidente per i cittadini di paesi che aspirano all'ingresso nell'Ue come Macedonia, Kosovo, Croazia, Serbia, Turchia, Albania e Montenegro.

Le misure di natura prettamente repressiva, restrittiva e deterrente che hanno caratterizzato soprattutto la fase preallargamento, come gli accordi bilaterali per il rimpatrio immediato dei migranti, gli scambi di intelligence e la formazione delle forze di polizia, l'applicazione selettiva delle norme sui visti e la progressiva riduzione dell'effettività del diritto d'asilo, hanno prodotto la segmentazione del concetto di cittadinanza e dei diritti a essa associati.<sup>23</sup> A tali misure se ne sono via via accompagnate altre di tipo diverso, volte a incentivare la permanenza nei paesi d'origine attraverso la protezione dei diritti dei rom e il miglioramento delle loro condizioni socio-economiche. La ragione politica di questo cambiamento d'approccio è riassunta da Guglielmo e Waters, che affermano:

Sebbene l'Unione europea e le altre istituzioni europee fossero inizialmente focalizzate sui controlli esterni alla migrazione, il fatto che l'allargamento ai paesi dell'ex blocco sovietico fosse inquadrato in termini di "valori comuni condivisi" ha costretto i paesi membri a elaborare una strategia di governo della mobilità dei rom più orientata verso l'interno, fondata sui diritti fondamentali e la protezione delle minoranze (2005, p. 764).

Così, con l'approssimarsi dell'allargamento, sarebbe diventato necessario per l'Ue affrontare le questioni relative ai rom all'interno di un registro (*frame*)

<sup>21</sup> Si veda Cdmg 1998; C. Clark, E. Campbell, "Gypsy invasion": A Critical Analysis of Newspaper Reaction to Czech and Slovak Asylum-seekers in Britain, "Journal of the Gypsy Lore Society", 10/2000, 1, pp. 23-48; W. Guy, 2009; N. Trehan, N. Sigona, *Romani Politics in Contemporary Europe*, Palgrave-Macmillan, London 2009.

<sup>22</sup> R. Guglielmo, T.W. Waters, 2005, pp. 776-777.

<sup>23</sup> E. Rigo, *Europa di confine*, Meltemi, Roma 2007; E. Balibar, I. Wallerstein, *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, Verso, London-New York 1991.

differente, il cui perno non era più “se” i rom dovessero essere integrati nell’Ue ma “come”.

Non è certo stato un processo dall’esito scontato e la questione della migrazione dei rom ha rischiato di deragliare il processo di allargamento di paesi come l’Ungheria e la Slovacchia, accusate di non essere capaci di proteggere i diritti fondamentali dei rom e di non essere pronte alla libertà di movimento.

Nonostante questi ostacoli e con una serie di restrizioni più o meno temporanee alla libertà di circolazione, nel 2004 e 2007 l’allargamento dell’Unione europea è avvenuto, cambiando in maniera significativa le carte in tavola. Così, mentre in alcuni paesi le tensioni si sono sopite, in altri, come l’Italia, la questione della libertà di movimento dei rom ha acquisito crescente urgenza, al pari dell’aspirazione del dibattito politico e la diffusione di sentimenti romofobi nell’opinione pubblica.<sup>24</sup>

### *L’uropeizzazione della questione rom*

Nonostante i proclami e le dichiarazioni di principio, l’interesse prioritario delle politiche dell’Unione europea verso i rom a partire dagli anni novanta è stato quello di controllarne e limitarne la migrazione verso occidente.

Se va riconosciuto che la tutela delle minoranze, uno dei requisiti fissati per gli aspiranti membri dell’Ue nel Consiglio di Copenaghen del 1993, rappresenta un importante progresso verso il riconoscimento della protezione delle minoranze tra le norme fondanti della democrazia, va anche evidenziato come la relazione tra “la democrazia” e “il rispetto e la protezione delle minoranze” sia lasciata volutamente vaga e ambigua nel testo di Copenaghen. A tal proposito, afferma Sasse:

la formula linguistica adoperata nelle condizioni dell’Ue evita la nozione forte di “diritti delle minoranze”. Essa inoltre non parla di “minoranza nazionale” e non specifica che tipi di minoranze siano coperte.<sup>25</sup>

Inoltre, anche senza l’esplicito riferimento ai diritti, il criterio solleva legittime obiezioni concettuali ed empiriche sul tipo di democrazia che l’Ue intendeva promuovere nei paesi aspiranti. È evidente, infatti, il rischio di finire con l’incentivare la frammentazione della società su base etnica e con l’accrescere la conflittualità sociale e politica, come le recenti manifestazioni di intolleranza e razzismo esplose violentemente in Ungheria hanno in qualche modo confermato.

La ricezione del principio della tutela delle minoranze da parte dei paesi aspiranti è stato efficacemente descritto da Tesser come “geopolitica della tolle-

<sup>24</sup> Si veda N. Sigona, *Sono il nemico pubblico n. 1?*, “Reset”, 107/2008, pp. 87-88. A rendere la situazione ancora più complessa, un certo numero di paesi europei – inclusi paesi come Repubblica Ceca, Polonia, Slovenia e Ungheria – da paesi di emigrazione dei rom sono diventati anche paesi d’accoglienza per i rom di altri paesi membri, come Romania e Slovacchia.

<sup>25</sup> G. Sasse, “Minority rights in Central and Eastern Europe before and after Ee enlargement”, relazione presentata al workshop “Ethnic mobilization in the New Europe”, Brussels, 21-22 aprile 2006, p. 4.

ranza”,<sup>26</sup> che ha sottolineato il carattere strumentale e verticistico di tale processo. Inoltre, hanno notato Guglielmo e Waters (2005), la protezione delle minoranze formulata nei criteri di Copenaghen è valida unicamente per i paesi che aspirano a entrare nell’Ue (mancava allora una normativa Ue in merito). La delega all’Osce di definire il quadro di riferimento per la tutela delle minoranze è un’ulteriore prova del fatto che agli inizi degli anni novanta l’Unione europea non voleva impegnarsi nel definire una propria normativa sulle minoranze.

Questo atteggiamento è gradualmente cambiato quando, ad allargamento avvenuto, la realtà concreta si è modificata e non è stato più possibile immaginare di gestire la questione rom solo in termini di governo della mobilità. In effetti, anche se i rom non si muovono, le condizioni di estrema marginalità in cui molti si trovano sono, in quanto si tratta di cittadini comunitari, di per sé ragione sufficiente per giustificare l’interesse dell’Ue: invece di essere i rom a migrare, sono i diritti che sono migrati da loro, almeno in teoria.

I decreti “emergenza nomadi” del governo Prodi e poi Berlusconi, il pogrom di Ponticelli nel maggio 2008 e la schedatura con raccolta dei dati biometrici dei residenti dei campi nomadi hanno poi provocato l’indignazione nell’opinione pubblica progressista europea e tensioni diplomatiche tra due stati membri dell’Ue (Romania e Italia), imprimendo un’accelerazione al processo di europeizzazione della questione rom (gli stessi governi di Romania e Italia nel novembre 2007 invocarono l’intervento della Commissione europea). Secondo Guy:

Le conseguenze dell’allargamento dell’Ue e dell’esclusione dei rom si sono combinate in modo da creare una minaccia non solo alle relazioni tra due stati membri ma anche al diritto fondamentale alla libertà di movimento all’interno dell’Ue.<sup>27</sup>

Gli episodi verificatisi in Italia hanno rivelato anche che la discriminazione sistematica e istituzionale dei rom e le manifestazioni violente di razzismo si producono non solo nei paesi dell’ex blocco sovietico ma anche in Europa occidentale (fatto volutamente sottovalutato dalla Commissione europea negli anni precedenti). Inoltre, i fatti accaduti in Italia sono serviti a ricordare alla Commissione che, nonostante un decennio di coinvolgimento dell’Ue nella “questione” e i numerosi progetti di assistenza finanziati attraverso il programma Phare, i problemi della grande maggioranza dei rom nei nuovi paesi membri rimangono irrisolti, spingendo molti rom a migrare verso ovest in cerca di una vita migliore.

Nel dicembre 2007, per la prima volta, il Consiglio d’Europa, il più alto organo politico dell’Ue, ha affrontato la questione “della situazione molto specifica in cui si trovano i rom nell’Unione” e ha invitato gli stati membri ad “adooperare qualsiasi mezzo per migliorare la loro inclusione”.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> L. Tesser, *The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights under EU Expansion in East-Central Europe*, “East European Politics and Societies”, 17/2003, 3, pp. 483-532.

<sup>27</sup> W. Guy, *EU Initiatives on Roma: Limitations and Ways Forward*, in N. Trehan, N. Sigona, 2009.

<sup>28</sup> Consiglio europeo, *Presidency Conclusions on inclusion of the Roma*, 8 dicembre 2008, Brussels: EU, par. 50.

A gennaio 2008, dal Parlamento europeo giunse un invito urgente per l'elaborazione di una "strategia-quadro europea per l'inclusione dei rom" (Parlamento europeo 2008, par. 6); un invito simile è giunto nei mesi successivi dai paesi coinvolti nella "decade per l'inclusione dei rom" (Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Romania, Albania e Macedonia) e dalla European Roma Policy Coalition, un network formato dalle principali organizzazioni internazionali non governative che si battono per i diritti dei rom in Europa (Erpc 2008).

Le pressioni sulla Commissione perché elabori un nuovo approccio alla questione rom non hanno ottenuto, almeno per il momento, i risultati sperati. In un rapporto pubblicato a luglio 2008, la Commissione riconosce (p. 4):

Sebbene le istituzioni europee, gli stati membri, i paesi candidati e la società civile abbiano affrontato queste questioni sin dall'inizio degli anni novanta, esiste una diffusa convinzione (*assumption*) che le condizioni di vita e lavorative dei rom non siano molto migliorate negli ultimi due decenni.

La visione della Commissione è fuorviante e autoassolutoria: le condizioni materiali e lavorative dei rom in Europa centro-orientale non sono mai state al vertice delle priorità degli interventi sostenuti e finanziati dall'Ue, soprattutto negli anni novanta. Inoltre, affermare che la situazione "non sia migliorata molto" è un insulto ai rom, visto che numerosi indicatori mostrano come la situazione si sia anzi deteriorata dopo la caduta dei regimi socialisti.

A settembre 2008 la Commissione europea ha organizzato il Roma Summit, a cui hanno partecipato centinaia di attivisti rom, politici e amministratori da tutta Europa. La presenza del presidente e di vari commissari della Commissione europea ha dato un chiaro segnale di quanto la questione dell'inclusione sociale dei rom sia diventato un tema di rilievo nell'agenda politica dell'Ue, anche se da Barroso continuano ad arrivare segni di continuità con le politiche messe in atto negli anni passati, piuttosto che la volontà di riconoscere il fallimento di questo approccio e pensare nuove forme d'intervento.

### *La politica rom in Europa: potenzialità e limiti*

A partire dalla seconda metà degli anni novanta, in risposta alle drammatiche condizioni di vita della maggioranza dei rom e al crescente antiziganismo, due discorsi hanno acquisito crescente rilevanza in ambito comunitario: quello dei diritti umani e dell'antidiscriminazione e quello dei diritti delle minoranze.<sup>29</sup> All'interno di questi discorsi e dei relativi apparati e prassi, s'è andata definendo la presenza di una "società civile rom" che cerca di interloquire con le istituzioni europee e nazionali a vari livelli.

Due iniziative recenti sono emblematiche del processo in corso e del cam-

<sup>29</sup> P. Vermeersch, *The Romani Movement: Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*, Berghahn Books, Oxford-New York 2006.

biamento di scala rispetto al coinvolgimento diretto dei rom nei processi decisionali a livello europeo; esse evidenziano anche le due principali traiettorie che si vanno delineando: da una parte l'European Roma and Traveller Forum (Ertf), nato nel 2004; dall'altra l'European Roma Policy Coalition (Erpc), costituita nel 2008. La prima organizzazione, nata in seno al Consiglio d'Europa con il patrocinio del presidente della Finlandia, Tarja Halonen, è strutturata su base rappresentativa (non a caso si è parlato del primo "parlamento dei rom"); in essa sono presenti su base più o meno proporzionale al numero di rom di ciascun paese, rappresentanti di oltre venti diversi gruppi appartenenti alla famiglia dei rom, Ong, partiti politici rom e rappresentanti di organizzazioni religiose. Lo scopo dichiarato dell'Ertf è di "facilitare l'integrazione della popolazione rom nelle società europee e la loro partecipazione alla vita pubblica e ai processi decisionali" (Statuto dell'Ertf, articolo 2). L'Erpc nasce invece come risposta ai crescenti episodi di violenza e razzismo verificatisi in vari paesi dell'Ue e ha come scopo primario di fare pressione sulla Commissione europea perché elabori una strategia-quadro per i rom. Tra i membri della coalizione – che i fondatori definiscono un "raggruppamento informale"<sup>30</sup> – ci sono non solo le organizzazioni rom europee e nazionali, come la European Roma Grassroots Organisation (Ergo), lo European Roma Information Office (Erio), la Fundacion Secretariado Gitano (Fsg), ma anche organizzazioni non governative specializzate nel promuovere il rispetto dei diritti umani, delle minoranze e la lotta al razzismo, l'Open Society Institute (Osi), la Spolu International Foundation (Sf), lo European Roma Rights Centre (Errc), Amnesty International (Ai), lo European Network Against Racism (Enar) e il Minority Rights Group International (Mrgi).

L'identificazione etnica nell'etnonimo "rom" è divenuta il principale canale di azione politica e di accesso alle risorse comunitarie per gli appartenenti alle varie e differenti comunità rom esistenti in Europa, innescando trasformazioni importanti all'interno di queste ultime e promuovendo la creazione e il consolidamento dell'idea di una minoranza rom paneuropea ("la più numerosa minoranza europea") e la nascita di un'élite rom transeuropea prevalentemente anglofona.<sup>31</sup> Se identificare tutti i rom come un'unica comunità può apparire una scelta razionale ed efficace per accrescere la loro visibilità nella sfera politica, al contempo tale scelta non solo omette di prendere in considerazione le diversità di storia, lingua e cultura esistenti tra le comunità ma nega la concreta opposizione, anch'essa politica e legittima, che alcune di queste comunità oppongono all'assimilazione nell'etnonimo "rom".<sup>32</sup>

Brubaker *et al.* hanno evidenziato come "l'etnicità non sia un oggetto, un

<sup>30</sup> Erpc, *Discrimination against Roma in Europe*, Factsheet/Background Press, European Roma Policy Coalition, Brussels 2008.

<sup>31</sup> La formazione dell'élite rom è stata portata avanti con workshop, corsi di specializzazione, borse di studio, stage in particolare dalla Soros Foundation (attraverso, soprattutto, l'Open Society Institute e lo European Roma Rights Center) e dal Project on Ethnic Relations (Per). Tra le iniziative c'è stata anche la creazione di un corso di formazione superiore in diplomazia per rom.

<sup>32</sup> E. Marushiakova, V. Popov, *New Ethnic Identities in the Balkans: the Case of the Egyptians*, "Facta Universitatis, Philosophy and Sociology", vol. 2/2001, 8, pp. 465-477; N. Sigona, 2004; M. Kovats, *The Politics of Roma Identity: Between Nationalism and Destitution*, "Open Democracy", 2003 ([www.opendemocracy.org](http://www.opendemocracy.org)).



attributo, o una sfera circoscritta della vita ma piuttosto un modo di capire e interpretare l'esperienza, un modo di parlare e agire, di formulare interessi e identità".<sup>33</sup>

La politica rom è quasi universalmente percepita come uno sviluppo positivo privo di alcuna ambiguità, che rappresenta l'atteso ingresso nell'arena politica di un popolo e di una comunità a lungo esclusi dai processi decisionali e dalla partecipazione alla vita pubblica. Invece, sottolinea Kovats,<sup>34</sup> non si deve guardare alla politica rom di per sé, né alla questione rom in generale al di fuori del contesto politico, sociale ed economico in cui è emersa e senza tenere conto della crescente ineguaglianza e dei fenomeni di razzismo diffuso che si vanno consolidando in Europa.

La costruzione di un'agenda politica etnica e degli apparati per sostenerla non solo oscura gli interessi che i rom hanno in comune con i loro concittadini ma li mette in competizione gli uni con gli altri. Scrive Kovats:

I soldi spesi per i rom sono semplicemente soldi non spesi per i "non-rom". Questo accade in contesti caratterizzati non solo da intensa competizione per scarse risorse ma anche da una cultura politica cristallizzata nel tempo di relazioni problematiche tra identità etniche/nazionali e potere politico.<sup>35</sup>

La ricerca che sto conducendo sulle forme e i modi di partecipazione politica dei rom attualmente residenti in Kosovo ha confermato le preoccupazioni espresse da Kovats, evidenziando come le politiche per le minoranze etniche volute e imposte dalle istituzioni internazionali ed europee finiscono con l'esacerbare le tensioni tra le comunità residenti in Kosovo mettendole in competizione tra loro su base etnica, invece di rispondere trasversalmente ai bisogni e alle realtà esistenti sul terreno. Inoltre, alcuni attivisti rom kosovari hanno evidenziato come l'allocazione delle risorse e l'imposizione del vocabolario dei diritti umani e delle minoranze li metta talvolta in una posizione di conflitto con i membri della loro comunità e li forzi a svolgere continuamente un ruolo di traduzione (non solo linguistica) tra il vocabolario umanitario e quello delle persone con cui interagiscono.<sup>36</sup>

A proposito di parlare o meno la stessa lingua, Brubaker ricorda come "i desideri, le speranze, gli interessi e le credenze delle persone comuni non possono essere acriticamente assimilate a quelle degli imprenditori dell'etnopolitica che dicono di parlare in loro nome".<sup>37</sup>

<sup>33</sup> R. Brubaker, M. Feischmidt, J. Fox, L. Grancea, *Nationalist politics and everyday ethnicity in a Transylvanian Town*, Princeton University Press, Princeton 2006, p. 358.

<sup>34</sup> M. Kovats, 2003.

<sup>35</sup> Ivi, p. 3.

<sup>36</sup> Un'intervista condotta nel giugno 2008 con due attivisti rom kosovari apparirà nel volume sulla politica rom nell'Europa contemporanea che sto curando insieme a Nidhi Trehan; si veda N. Trehan, N. Sigona, 2009.

<sup>37</sup> R. Brubaker, *Ethnicity without Groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA 2004, p. 167.

## Conclusioni

Povert , esclusione sociale e razzismo sono tre fenomeni che dominano la quotidianit  dei rom europei e determinano le loro aspettative e possibilit  per il futuro. Povert  e antiziganismo sono fenomeni distinti ma strettamente interrelati. Le radici del processo di pauperizzazione della minoranza rom in Europa centro-orientale, infatti, non possono ridursi al prodotto di politiche razziste, ma vanno piuttosto ricondotte a fattori sistemici quali la trasformazione in senso neoliberale delle economie dei paesi dell'ex blocco socialista e dello stato sociale nei paesi dell'Europa occidentale. Afferma causticamente Kovats:

la moda di attribuire condizioni di svantaggio oggettive – quali disoccupazione, aspettative di vita ben sotto la media, segregazione abitativa – al razzismo non solo assicura che le condizioni continuino a peggiorare ma permette anche alle élite di negare le responsabilit  per la propria incapacit  di intervento, incolpando invece i pregiudizi delle masse.<sup>38</sup>

Solo con l'approssimarsi dell'allargamento dell'Ue si   verificata un'evoluzione nelle politiche delle istituzioni europee, con un graduale scivolamento da una retorica incentrata sulla preoccupazione per il potere destabilizzante della migrazione dei rom a una maggiore enfasi sul concetto di discriminazione e di tutela dei diritti delle minoranze. Questa trasformazione va attribuita al dato oggettivo, con l'entrata dei nuovi stati membri nell'Ue, almeno due milioni di rom sono diventati da un giorno all'altro cittadini comunitari. Tuttavia (purtroppo) l'élite rom non   riuscita a ritagliarsi un ruolo politico sufficiente; la partecipazione politica s'  infatti strutturata ed   stata fortemente condizionata dalle priorit  imposte dal discorso neoliberale e razzializzante, mentre le comunit  di base vivono sulla propria pelle gli effetti della povert  e dell'esclusione sociale.

All'interno di alcune frange dell'élite rom sembra di poter intravedere una crescente consapevolezza dei limiti dell'etnopolitica e della necessit  di andare oltre il paradigma dell'antidiscriminazione. Cos , in un'intervista rilasciata recentemente, l'eurodeputato rom ungherese Livia Jaroka ha affermato:

Le condizioni di vita dei rom in Europa sono simili a quelle degli abitanti dell'Africa subsahariana. Ma in questo non differiscono da altri gruppi svantaggiati. Per questo motivo, non voglio un commissario speciale europeo per gli affari rom. Si tratta di questioni che tagliano trasversalmente vari settori come salute, educazione, condizioni di lavoro e stato sociale [...] Invece di sprecare soldi e tempo in miniprogetti per minuscole associazioni, lo stato dovrebbe intervenire in maniera pi  diretta. Perch  lo stato non pu  gestire fabbriche in aree ad alto tasso di disoccupazione.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> M. Kovats, *The Politics of Roma Identity*, cit., p. 5.

<sup>39</sup> L. Jaroka, "Die Tageszeitung", 28 marzo 2009. L'affermazione della Jaroka appare perch  in contraddizione con la sua candidatura nelle file del partito di destra ungherese Fidesz che persegue una politica economica di orientamento neoliberale.

---

## I media e la guerra alle migrazioni

Marcello Maneri

In questo contributo, prendendo a esempio il modo in cui il tema dell'immigrazione in Italia viene costruito all'interno del discorso pubblico, cercheremo di ragionare sul ruolo dei media nei processi di criminalizzazione degli immigrati. In primo luogo forniremo una sintesi delle caratteristiche di questo discorso, mostrando come esso identifichi una classe pericolosa "per natura". In secondo luogo discuteremo brevemente le logiche che lo rendono possibile e gli effetti che esso produce, considerando l'interazione dotata di senso tra i principali enunciatori del discorso pubblico. Infine ci soffermeremo sulle pratiche di controllo dell'immigrazione, evidenziando come la "fortezza Europa" sia generatrice di senso e produca oggettivazioni che "parlano" l'immigrazione, e ci dicono come "parlarla".

### *Una criminalizzazione "razzizzata"*<sup>1</sup>

Il modo in cui l'immigrazione è stata costruita come oggetto dotato di senso dai mezzi di informazione italiani è stato descritto da svariate ricerche negli ultimi vent'anni.<sup>2</sup> Queste ricerche ricostruiscono un quadro coerente, che evidenzia analogie con le rappresentazioni in altri paesi europei ma anche alcune vistose differenze o, per meglio dire, accentuazioni. Un elemento comune è che l'immigrazione è stata rappresentata principalmente attraverso lo sguardo del paese di arrivo.<sup>3</sup> Si tratta di un discorso monofonico, nel qua-

<sup>1</sup> Uso questa espressione per indicare il modo in cui il discorso sull'immigrazione, quello sulla devianza e quello sulla sicurezza costruiscono un'idea della minaccia (criminale) legata indissolubilmente all'immigrazione, portatrice per così dire "in essenza" di un carattere deviante. In questo modo caratteristiche ascritte si fanno inevitabilmente categorie morali e paiono governare il comportamento, similmente alle appartenenze "razziali" ottocentesche, degli individui che ne sono portatori. Allo stesso tempo alludo alle politiche che trattano l'immigrazione sulla base di questo status deviante.

<sup>2</sup> Si vedano J. Ter Wal, *The Reproduction of Ethnic Prejudice and Racism through Policy and News Discourse. The Italian Case* (1988-1992), tesi di dottorato, Firenze 1997; Id., *Italy*, in European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (a c. di), *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview of Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995-2000*, Wien 2002, pp. 239-272; A. Dal Lago, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano 1999; M. Maneri, *Stampa quotidiana e senso comune nella costruzione sociale dell'immigrato*, tesi di dottorato, Trento 1995; Id., *Lo straniero consensuale. La devianza degli immigrati come circolarità di pratiche e discorsi*, in A. Dal Lago (a c. di), *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Costa & Nolan, Genova 1998; Id., *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", 1, 2001, pp. 5-40; Id., *La Construction d'un sens commun sur l'immigration en Italie. Les "gens" dans le discours médiatique et politique*, in "La Revue internationale et stratégique", 50/2003, 95-104; M. Binotto, V. Martino (a c. di), *Fuori luogo. L'immigrazione e i media italiani*, Pellegrini Eri-Rai, Cosenza 2005.

<sup>3</sup> Sayad nota come persino nei paesi di emigrazione il discorso "tratta degli emigrati solo in quanto sono immigrati presso altre società, cioè grosso modo negli stessi termini in cui ne parlano gli altri, preoccupati per l'immigrazione". A. Sayad, *La doppia assenza*, Cortina, Milano 2002, p. 161.

le la voce di una parte considerevole della popolazione attiva è praticamente assente. La prospettiva è sempre quella di un “noi” che definisce il “loro” come problema, tanto che sui mezzi di informazione di tutte le tendenze politiche il complesso delle fenomenologie riconducibili alla presenza migratoria è solitamente ricompreso sotto un’unica locuzione, una frase nominale estesa: il “problema immigrazione”. La negatività del fenomeno è talmente data per scontata che denomina direttamente l’oggetto stesso del discorso: sull’immigrazione si proiettano i malesseri di una società in profonda destrutturazione.<sup>4</sup>

La cornice interpretativa di ciò che si scrive e si dice in pubblico sugli immigrati si sostanzia in precise forme grammaticali che descrivono gli atti che li riguardano: essi sono soggetti attivi, agenti, di azioni negative o problematiche (sbarcano, rapinano, investono, premono alle frontiere ecc.) oppure soggetti passivi, agiti, di atti di filantropia delle nostre istituzioni (ammessi al corso di “alfabetizzazione”,<sup>5</sup> destinatari del vademecum multilingue, soccorsi in mare, rifocillati dopo lo sbarco), oppure ancora – sempre più spesso e negli ultimi anni quasi esclusivamente – soggetti agiti di operazioni, atti amministrativi, politiche di controllo (identificati, sgomberati, espulsi, passibili di arresto). Questo ultimo complesso di azioni è comunque invariabilmente inquadrato all’interno dello stesso *frame*, che ne interpreta la natura e fornisce una spiegazione causale: sono i problemi comportati dall’immigrazione a richiedere questi atti, necessari e semmai insufficienti, con i quali la società si difende.

Non è raro in verità un repertorio di notizie che rappresentano l’immigrato in qualità di agente attivo, impegnato in azioni positive. Si tratta di quelle notizie, segnalazioni, riquadri di approfondimento che ruotano attorno ai temi delle seconde generazioni, dell’imprenditoria etnica, delle iniziative sul territorio promosse dagli immigrati. Presenti soprattutto nelle pagine interne, o all’interno delle sezioni dedicate agli spettacoli, alla cultura o nel genere delle storie positive, queste notizie non lasciano tracce particolari nella rappresentazione generale e tanto meno nel dibattito pubblico. Non sono considerate fatti importanti, non provocano dichiarazioni politiche e dibattiti, non orientano, come si vedrà, il comportamento delle istituzioni. Queste ultime reagiscono invece prontamente ed esclusivamente a quegli episodi di crisi che determinano il tono di voce dell’informazione sull’immigrazione: quello dell’emergenza e dell’allarme.

Con ciò si è introdotta la prima caratteristica squisitamente italiana di questa informazione. Essa procede per cicli di attenzione che prendono normalmente l’avvio da fatti di cronaca nera che vedono coinvolti (e solo se vedono coinvolti) cittadini stranieri (sugli ultimi due casi più trattati, le violenze di Guidonia e del parco della Caffarella, 23 gennaio e 14 febbraio 2009, il solo quotidiano “la Repubblica” ha pubblicato 82 articoli nella prima settimana

<sup>4</sup> Compattando al contempo la “comunità” rispetto al nemico di turno. Si vedano A. Sayad, 2002; A. Dal Lago, *Esistono davvero i conflitti tra culture? Una riflessione storico-metodologica*, in C. Galli (a c. di), *Il multiculturalismo in questione*, il Mulino, Bologna, pp. 45-80; S. Palidda, *Mobilità umane*, Cortina, Milano 2008.

<sup>5</sup> Per una critica illuminante dell’uso di questa parola si veda G. Faso, *Lessico del razzismo democratico. Le parole che escludono*, DeriveApprodi, Roma 2008.

successiva alla violenza e 176 in un mese)<sup>6</sup> e assumono velocemente le caratteristiche di panico morale,<sup>7</sup> lasciando sul campo conseguenze estremamente rilevanti per la criminalizzazione dello straniero: un'azione focalizzata delle polizie in termini di attività investigativa e di presidio del territorio,<sup>8</sup> un'attivazione della produzione amministrativa<sup>9</sup> e del diritto di tipo speciale.<sup>10</sup>

A parlare di immigrazione in Italia è molto spesso il cronista di nera e giudiziaria. In una stampa nazionale che si colloca all'intersezione tra la stampa seria e quella popolare, con una televisione molto incline a toni populistici, che punta sull'*infotainment* ma si risolve spesso in passerella del ceto politico e voce del governo, l'ambito in cui si parla di immigrazione è esclusivamente quello della politica interna e soprattutto della cronaca, di solito nera. Il risultato è uno spettro tematico estremamente ridotto, che si iscrive nei *frame* dell'invasione (gli sbarchi, il sovraffollamento dei centri di detenzione, i provvedimenti di espulsione), del terrorismo islamico (allarmi, indagini, processi) e, con ostinazione tutta italiana, in quello della sicurezza (un modo allusivo di chiamare l'ossessione per la criminalità degli immigrati, che può includere qualsiasi cosa, che preveda reati oppure no: dalla violenza allo spaccio, dall'omicidio alla prostituzione, dal pirata della strada al venditore di merce contraffatta).

Questa insistenza tematica si è, per così dire, rappresa in forme ricorrenti di condensazione, cioè in categorie stereotipiche che riassumono in sé i tratti caratteristici della rappresentazione, conducendo a un nocciolo rigido di tratti negativi insieme ampi e spesso molto diversificati di soggetti (il "vu cumprà", il "lavavetri", l'"extracomunitario", il "clandestino", il "fondamentalista islamico", i "nomadi" del "campo", la "baby gang").

Negli altri paesi europei ciò accade solitamente nella stampa popolare a vocazione populistica, che individua dei *folk devils*, li qualifica con epiteti e li contrappone retoricamente al prototipo ipertipico del cittadino rispettabile. In Italia, pur se con accenti diversi, questi stereotipi stigmatizzati costituiscono invece presenze regolari nei notiziari televisivi e nelle pagine locali della stampa *mainstream* e vengono promossi nelle pagine nazionali e in prima pagina, o nell'apertura di un tg, in occasione dei ricorrenti episodi di panico mo-

<sup>6</sup> Facendo una ricerca per parole chiave sull'archivio del giornale disponibile online. Gli articoli privi del toponimo nel testo non sono stati individuati.

<sup>7</sup> S. Cohen, *Folk Devils and Moral Panics*, MacGibbon and Kee, London 1972.

<sup>8</sup> S. Palidda, *Polizia postmoderna*, Feltrinelli, Milano 2000.

<sup>9</sup> Nei sei mesi successivi all'approvazione della legge 125/2008 che amplia i poteri dei sindaci in materia di sicurezza urbana sono state approvate, con grande pubblicità mediatica, almeno 510 ordinanze che hanno come target privilegiato segmenti della popolazione di origine straniera (Cittalia-Fondazione Anci ricerche, "Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana", rapporto di ricerca, 2009).

<sup>10</sup> Non solo le leggi quadro sull'immigrazione prevedono dispositivi di detenzione e controllo di tipo speciale ma anche la produzione normativa degli ultimi due anni in materia di sicurezza, resa possibile dalle campagne mediatiche di cui sopra, sono gravemente discriminatorie nei confronti dei cittadini stranieri, a cominciare dall'aggravante comune inserita nell'art. 61 del Codice Penale che aumenta la pena di un terzo nel caso in cui il reato sia commesso da uno straniero illegalmente presente sul territorio nazionale. Molte istituzioni internazionali hanno condannato le politiche italiane sull'immigrazione di questi ultimi anni. Le ultime due in ordine di tempo sono state l'Agenzia per il lavoro dell'Onu, [www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportsubmittedtotheConference/lang=en/docName—WCMS\\_103484/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportsubmittedtotheConference/lang=en/docName—WCMS_103484/index.htm) e il Consiglio d'Europa [www.cittadinolex.kataweb.it/Note.jsp?id=88197&idCat=26#1](http://www.cittadinolex.kataweb.it/Note.jsp?id=88197&idCat=26#1) e infine in aprile 2009 il rapporto europeo Hammarberg.

rale o quando la polemica politica accende i riflettori sul tema. La conseguenza di tutto ciò è l'aderenza quasi letterale delle politiche, dei provvedimenti e delle ordinanze di cui sopra – risposte simboliche e immediate alle emergenze altrettanto simboliche del giorno prima – a questi protagonisti del discorso pubblico: è infatti proprio sulla base delle caratteristiche loro attribuite che sono state promesse o approvate per anni politiche e provvedimenti che hanno contribuito a riprodurre lo stigma e a plasmare i suoi portatori.

Il processo si completa affiancando a queste icone negative del mito popolare una procedura di tematizzazione che etnicizza tutto ciò che è problematico, negativo e minaccioso attraverso differenti strategie di generalizzazione. L'autore di un reato viene invariabilmente nominato, quasi sempre anche nel titolo, attraverso un appellativo di nazionalità o che ne esplicita la condizione di straniero. Procedura, oltre che censurata da quasi tutti i codici deontologici dedicati all'informazione sulle minoranze, utilizzata assai più raramente quando lo straniero si trova nella posizione di vittima.<sup>11</sup> A tratti la generalizzazione si fa più esplicita (“i soliti romeni”, “ancora una volta” ecc.). In ogni caso, categorie collettive prive di qualsiasi precisione e coerenza descrittiva<sup>12</sup> ma in compenso cariche di connotazioni e sottintesi sono la materia prima del discorso sull'immigrazione: “clandestini”, “nomadi”, “extracomunitari”, “islamici”.

Queste tipizzazioni, che nel discorso pubblico sono invariabilmente connesse a fenomeni problematici o devianti, attraverso la catena di connotazioni che attivano costituiscono un esempio perfetto di devianza putativa: quando l'esponente politico o il resoconto giornalistico nominano la categoria (spesso associandola ad altre categorie affini, che ne potenziano l'effetto tautologico) alludono automaticamente all'universo di comportamenti devianti a essa connotativamente associato.<sup>13</sup> Dei nomadi risulta a questo punto naturale richiedere il controllo e l'allontanamento;<sup>14</sup> per i clandestini “bisogna” prevedere il contrasto e la reclusione nei Cie (prima Cpt); “l'ambiente degli extracomuni-

<sup>11</sup> In una ricerca condotta da chi scrive (M. Maneri, 1998) già nel 1993 gli immigrati coinvolti in episodi di cronaca nera erano nominati con un appellativo “eticizzato” il 99% delle volte nel caso fossero gli autori del reato e il 72% delle volte quando si trovavano nella posizione di vittima.

<sup>12</sup> Prive di coerenza, in quanto categorie collettive usate per episodi individuali e perché quasi mai pertinenti per la comprensione della notizia. Prive di precisione perché troppo ampie e diversificate al loro interno per avere una qualunque utilità descrittiva. Per una discussione su alcune di queste parole si veda il terzo paragrafo.

<sup>13</sup> Un esempio molto comune di questi rimandi incrociati è dato dalla dichiarazione del sindaco di Roma Gianni Alemanno offerta ai microfoni della Rai all'indomani della notizia della violenza sopra menzionata del parco della Caffarella/Roma (che apparirà nelle cronache del 15 febbraio 2009). Di essa vennero incolpati due cittadini romeni, prosciolti dopo alcune settimane di detenzione e di gogna mediatica. Il 16 febbraio comincia un'operazione di sgombero di tutti i microinsediamenti di Castel Fusano, vicino a Ostia/Roma: “Si aggirano tante persone disperate che purtroppo possono essere fonte di crimini anche gravi [...] si tratta dell'intervento più importante che può essere fatto per migliorare la vivibilità e la sicurezza delle periferie romane [...] questo è il passaggio fondamentale, che è l'inizio del piano contro l'emergenza nomadi che era stato affidato al prefetto e che di fatto comincia oggi con questa operazione anticlandest [farfuglia]”. Una violenza che si crede compiuta da due cittadini romeni è collegata a un'operazione di sgombero e identificazione di persone senza fissa dimora, l'operazione è detta “antiemergenza nomadi” (in altri momenti “emergenza rom”) ma, per concludere, è qualificata come un'operazione anticlandestini (qui però il sindaco si mangia le parole, sommerso dalla sua stessa sovralessicalizzazione).

<sup>14</sup> Questi allontanamenti assomigliano per molti versi a deportazioni: sono coatti, spesso in assenza di soluzioni alternative oppure per campi di solito recintati e sottoposti a controlli degli ingressi, detti “provvisori” ma che si rivelano presto “definitivamente temporanei” (prendendo a prestito il titolo di F. Rahola, *Zone definitivamente temporanee*, ombre corte, Verona 2003).

tari”, similmente al “mondo della malavita”, spiega il contesto di un crimine o la sua probabile occorrenza o attribuzione; gli “islamici” sono tutti “fondamentalisti”, e quindi probabilmente “terroristi”.

Una volta *generalizzati, essenzializzati* (nel momento in cui le categorie che li descrivono paiono anche “prescriverne” il comportamento), *stigmatizzati, deumanizzati* (agli immigrati nelle notizie mancano la voce, un vocabolario dei sentimenti e, implicitamente, la ragione – in virtù proprio dell’essenzializzazione –, in definitiva lo statuto di “persona”),<sup>15</sup> gli immigrati appaiono come nuova “razza senza razza”,<sup>16</sup> esseri che in virtù di caratteristiche ascritte sono “naturalmente” diversi, in modo rigido e permanente. Un po’ come gli “atavici”, i delinquenti nati di Lombroso. Abbiamo qui, sotto altre spoglie (spesso quelle del determinismo culturale, raramente di quello biologico), tutto il bagaglio del razzismo coloniale e di quello classista del XIX secolo.

### *Spiegazioni ed effetti. Il rischio del riduzionismo*

Questo complesso di caratteristiche del discorso sull’immigrazione è stato spiegato facendo ricorso a diverse interpretazioni. Una chiave di lettura corrente tende ad attribuire questa criminalizzazione “razzizzata” al tipico modo di operare dei mezzi di informazione, che in virtù delle pratiche organizzative invalse nel settore dipendono produttivamente da fonti ufficiali (per esempio le polizie, i centri di decisione e azione politica) marginalizzando le voci e i punti di vista non ufficiali e non organizzati. In conseguenza della loro natura di massa i media animerebbero stereotipi, mettendo in scena una commedia morale nella quale i ruoli di vittima e carnefice possono essere chiaramente identificabili. Inoltre, e forse soprattutto, giornali e televisioni aumenterebbero la vendibilità della notizia enfatizzando la devianza e la minaccia e usando il *frame* dell’emergenza.

Questo genere di spiegazioni coglie sicuramente alcuni aspetti importanti del fenomeno. Ma non è in grado di spiegare né le fasi, anche di natura piuttosto diversa, che il discorso ha conosciuto in Italia,<sup>17</sup> né ciò che contraddistingue il discorso italiano da quello di altri paesi, né soprattutto le logiche e la pervasività di questo discorso, la sua capacità di diventare senso comune, di costituire un regime di verità<sup>18</sup> collegato ai sistemi di potere che lo producono e sui quali esercita i suoi effetti.

Una chiave di lettura diversa, ma specularmente riduttiva, attribuisce alla politica – e in special modo all’azione degli imprenditori politici del razzismo, che sono riusciti a fare dell’*issue* dell’immigrazione un’importantissima arma nella competizione elettorale – la responsabilità di essere stata compiacente,

<sup>15</sup> A. Sayad, 2002 e A. Dal Lago, 1999.

<sup>16</sup> Parafraso qui il “razzismo senza razze” di cui parla E. Balibar, *Esiste un neorazzismo?*, in *Razza nazione classe. Le identità ambigue*, Edizioni Associate, Roma 1990, e in altri termini prima di lui M. Barker, *The New Racism. Conservatives and the Ideology of the Tribe*, Junction Books, London 1981, e P.A. Taguieff, *La Force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*, La Découverte, Paris 1987.

<sup>17</sup> Per una discussione sulle prime fasi del discorso sull’immigrazione si veda M. Maneri, 1998.

<sup>18</sup> Il riferimento qui è ovviamente a tutta l’opera di Foucault.

di aver “soffiato sul fuoco” degli umori popolari e di avere suggerito – o almeno legittimato – un discorso criminalizzante che i mezzi di informazione hanno prontamente ripreso. È difficile negare che in Italia tutto ciò si sia verificato. Ma anche questo tipo di spiegazione perde di vista la natura corale, partecipata, interattiva del discorso, la pervasività del corto-circuito che produce effetti di vario tipo e a vari livelli, che configurano, come si vedrà più avanti, una gestione politica *diffusa* della società.

Per molti versi e con opportuni aggiustamenti, un modello più adatto a comprendere ciò che è successo, in particolare nelle continue “emergenze criminalità” che hanno costellato la storia italiana degli ultimi quindici anni, è quello del panico morale.<sup>19</sup> I media hanno un ruolo imprescindibile nel lanciare l’allarme, ma sono altri attori – spesso istituzionali e quasi sempre politici – che, desiderosi di cavalcare una minaccia simbolica per proporre soluzioni altrettanto simboliche, certificano l’entità della minaccia, confermando e sostenendo l’allarme oltre che eventualmente reindirizzandolo verso i bersagli più opportuni. Senza la legittimazione politica, le diagnosi e le soluzioni – cioè dichiarazioni e interventi che costituiscono gli *hard facts* che alimentano l’allarme stesso –, le emergenze mediatiche si spegnerebbero piuttosto velocemente.

Tuttavia questa catalizzazione delle emergenze non è l’unico frutto del rapporto privilegiato tra media e politica, un rapporto particolarmente stringente in Italia, che spiega la particolare frequenza e centralità degli episodi di panico morale nel discorso pubblico.<sup>20</sup> La tipica volatilità degli episodi di panico morale è stata accompagnata in Italia da una caparbia, costante e pianificata strategia che ha visto nell’accompagnamento e nella sollecitazione di una reazione sociale al “degrado urbano” (mercati illegali, insediamenti irregolari, luoghi ad alta concentrazione di popolazione immigrata) lo strumento per ridisegnare la geografia del conflitto sociale, sostituendo i moribondi schieramenti su basi di classe con linee di frattura più “moderne”. Ciò che promette il politico che scende al mercato per protestare contro i venditori ambulanti o gli spacciatori immigrati (ma anche contro i call center e i negozietti “etnici”), ciò che il presidio contro il campo rom organizzato dagli imprenditori politici della paura oppure l’annosa proposta delle “ronde” dipinge – attraverso i media e in risposta alla rappresentazione tratteggiata da questi – è una nuova rappresentanza che riflette i bisogni, gli interessi e le preoccupazioni degli inclusi (la popolazione autoctona, anche e per certi versi soprattutto dei suoi strati popolari) e che vede negli esclusi dalla cittadinanza (la nuova classe inferiore) il nemico

<sup>19</sup> S. Cohen, 1972. Con questa espressione si intendono quelle ondate emotive nelle quali un episodio o un gruppo di persone viene definito, nelle società odierne dai mass media, in modo stereotipico come minaccia per i valori di una società e dove commentatori, politici e altre autorità erigono barricate morali e si pronunciano in diagnosi e rimedi finché l’episodio non torna a occupare la posizione precedentemente ricoperta nelle preoccupazioni collettive. Si veda anche E. Goode, N. Ben-Yehuda, *Moral Panics. The Social Construction of Deviance*, Blackwell, Oxford-Cambridge 1994.

<sup>20</sup> Il controllo diretto o indiretto delle televisioni e di una fetta importante della stampa quotidiana e periodica consente ai partiti della coalizione che più si è fatta imprenditore politico della sicurezza di dettare l’agenda, definire molte linee editoriali e la stessa composizione delle sezioni che compongono il notiziario (nelle televisioni, in particolare, la cronaca nera ha aumentato moltissimo la propria presenza, soprattutto nelle fasi in cui, spesso in prossimità di tornate elettorali, sono stati più frequenti vere e proprie campagne sulla sicurezza – si veda Osservatorio di Pavia, [www.osservatorio.it/download/criminalita.pdf](http://www.osservatorio.it/download/criminalita.pdf), [www.osservatorio.it/interna.php?section=analysis&m=v&pos=0&idsection=000115](http://www.osservatorio.it/interna.php?section=analysis&m=v&pos=0&idsection=000115)).



simbolico e politico sul quale proiettare tutti i mali della società. Questa strategia è stata perseguita più esplicitamente e insistentemente dalla Lega, ma nel corso degli anni ha convinto sempre più tutto lo schieramento di centro-destra, mettendo nell'angolo gli altri partiti, incapaci di elaborare un discorso alternativo e tentati, senza più alcun indugio dal caso Reggiani in poi, di accreditarsi a loro volta come affidabili paladini della sicurezza.<sup>21</sup>

Se dalle logiche che hanno portato alla criminalizzazione mediatica degli immigrati si passa a considerare gli effetti da essa prodotti, il rischio del riduzionismo è ancora presente. Pensando ai mezzi di informazione, si parla spesso della diffusione di rappresentazioni sociali dell'immigrazione che alimentano la disseminazione di pregiudizi che possono sfociare nella promozione di comportamenti discriminatori e xenofobi. Quelli che appaiono come i fatti salienti di un fenomeno, gli assunti, le aspettative, le immagini e gli argomenti disponibili finiscono per costituire una cornice di significato utilizzata per dare senso alle interazioni della vita quotidiana e per determinare la disposizione mentale con la quale il fenomeno migratorio viene interpretato. Tutto ciò può influenzare anche il passaggio all'atto. Le frequentissime aggressioni a cittadini stranieri avvenute nella provincia di Roma dopo l'omicidio Reggiani e in seguito ad altri episodi molto mediatizzati di violenza forniscono la riprova del fatto che i media possono produrre, più che quello che viene chiamato effetto *copycat* – meri comportamenti imitativi favoriti dalla pubblicità mediatica data a un atto particolarmente drammatico –, una legittimazione di fatto della giustizia fai-da-te, surrettiziamente suggerita dagli imprenditori politici della sicurezza.

Quelli menzionati sono effetti molto plausibili, anche se difficili da “misurare” per varie ragioni.<sup>22</sup> Il problema principale di questa impostazione è però che essa tende a considerare solamente gli effetti diretti della ricezione del “messaggio” da parte del “pubblico”.<sup>23</sup> Ciò che la costruzione discorsiva dell'immigrazione mostra meglio di molti altri fenomeni è che gli effetti dei media sono molto potenti perché non si limitano a modificare la definizione della

<sup>21</sup> Sin dalla metà degli anni novanta era possibile rintracciare sui mezzi di informazione dichiarazioni di esponenti di qualsiasi partito che seguivano lo schema noi/loro nel parlare di “degrado urbano”, microcriminalità, sicurezza. Ma dalla campagna lanciata sul quotidiano “la Repubblica” il 7 maggio 2007 (con la lettera di un cittadino “qualunque” dal titolo “Aiuto, sono di sinistra ma sto diventando razzista” seguita da una lettera aperta del segretario del neonato Partito Democratico, Veltroni, che lo blandiva) passando per il Consiglio dei ministri con il quale, all'indomani dell'omicidio Reggiani a opera di un individuo di cittadinanza romena dell'autunno 2007, venne approvato un decreto legge che rendeva più facili (ancorché illegali per la normativa europea) le espulsioni dei cittadini romeni, la strategia del neonato Partito Democratico è stata: “la sicurezza non è di destra né di sinistra”.

<sup>22</sup> Tra le più importanti sono l'impossibilità di studiare individui che non siano stati esposti in alcun modo all'influenza mediatica e la difficoltà di isolare l'effetto dell'esposizione ai media dagli altri molteplici effetti cui tutti sono sottoposti. Per una valutazione dei risultati delle ricerche sull'argomento si veda R. Surette, *Media, Crime, and Criminal Justice. Images and Realities*, Wadsworth, London 1998; R. Reiner, *Media Made Criminality: The Representation of Crime in the Mass Media*, in M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (a c. di), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford 1997, pp. 189-232.

<sup>23</sup> Il modello implicito vede gli individui come atomi sociali che possono essere o non essere influenzati dall'esposizione allo stimolo. Altra cosa è considerare un tipo differente di attore sociale, che non si limita a consumare ma interagisce con i media. La ricerca sulle comunicazioni di massa lo fa da tempo, ma quasi sempre all'interno dell'idea di “pubblico”, più attivo e critico ma pur sempre destinatario e sostanzialmente concepito orizzontalmente come una platea.

situazione di un insieme di destinatari che occupano analoghe posizioni di ruolo, ma agiscono su una serie di attori che hanno a loro volta il potere di ridefinire pubblicamente gli eventi. Quello fornito dai mezzi di informazione è un forum per l'elaborazione del consenso dominante. Il modo in cui esso è codificato in quella sede – attraverso la selezione dei “problemi” più importanti, la loro definizione, l'assegnazione dei ruoli narrativi di *vittima* e *carnefice*, la mobilitazione dei valori morali chiamati in causa – costituisce la configurazione basilare entro la quale gli altri attori dotati di potere di accesso al discorso pubblico saranno chiamati a inserirsi, attenendosi sostanzialmente alla configurazione data, rilanciandola e legittimandola in un processo circolare. Il giudice, il questore, l'esperto, il leader del locale comitato dei cittadini, il quadro politico a livello locale o nazionale sono quindi i primi e più importanti destinatari degli effetti dei media, ne adottano il linguaggio, le categorie, le priorità, in parte anche le conoscenze.<sup>24</sup> Non per questo non contribuiscono a loro volta a modellarne il discorso, tutt'altro. In molti casi e per molti aspetti sono anzi proprio loro ad agire da “definitori primari”.<sup>25</sup> In ogni modo, ciò che per loro è più importante è *usare* i mezzi di informazione per quelli che, nella “democrazia della sicurezza”,<sup>26</sup> appaiono gli scopi strategici di chiunque aspiri ad avere un pubblico: in primo luogo per conoscere lo stato di quel singolare prodotto culturale chiamato “opinione pubblica”; in secondo luogo per conciliarsi con essa.

Come conoscere l'opinione pubblica? Questa è presente nei mezzi di informazione sotto forma di almeno tre simulacri. La voce della testata, che anche attraverso l'adozione delle marche linguistiche del discorso quotidiano si presenta come voce della società civile.<sup>27</sup> La voce della “gente”, ossia in realtà di quei settori della cittadinanza che riescono ad accreditarsi presso i mezzi di informazione e che sono costruiti dai media come opinione pubblica attraverso l'uso di categorie universalizzanti – il “quartiere”, i “residenti”, gli “abitanti”, la “città”. Infine, il sondaggio, come certificazione scientifica dello stato dell'opinione. Questo strumento ha guadagnato una visibilità crescente sui mezzi di informazione e sembra riprodurre sempre più il discorso, fornendogli legittimazione (non solo la legittimazione della Scienza, ma anche quella, a essa strettamente collegata, dei numeri, della verità sacra delle opinioni in ci-

<sup>24</sup> A questo proposito si vedano M. Maneri, in A. Dal Lago, 1998, e S. Palidda, 2000.

<sup>25</sup> Con l'espressione “definitori primari” sono stati designati i membri di quelle organizzazioni – polizie, tribunali, agenzie, enti e apparati governativi, partiti politici – che in qualità di fonti più utilizzate dai mezzi di informazione forniscono in molti casi una prima definizione degli eventi (S. Hall, C. Critcher, T. Jefferson, J. Clarke, B. Roberts, *Policing the Crisis: Mugging, the State and Law and Order*, Macmillan, London 1978). C'è chi ritiene che il loro ruolo sia stato sovrastimato e che le loro definizioni siano frequentemente messe in discussione o negoziate, spesso anche da parte di gruppi marginali: P. Schlesinger, *Rethinking the Sociology of Journalism: Source Strategies and the Limits of Media Centrism*, in M. Ferguson (a c. di), *Public Communication: the New Imperatives*, Sage, London 1990; P. Manning, *News and News Sources. A Critical Introduction*, Sage, London 2001. I media stessi possono molto spesso agire da definitori primari più che secondari. Si tratta di volta in volta di considerare i relativi rapporti di forza e cosa si consideri per “definizione primaria”: il *frame* che seleziona gli aspetti salienti di un evento, le narrative che lo fanno conoscere al pubblico, le categorie entro le quali esso è definito ecc.

<sup>26</sup> S. Palidda, comunicazione personale.

<sup>27</sup> In merito all'uso di un idioma pubblico da parte della stampa si veda S. Hall *et al.*, 1978. Per una interessante teorizzazione sull'uso di un “modo orale” si veda R. Fowler, *Language in the News. Discourse and Ideology in the Press*, Routledge, London-New York 1991.

fre). Le committenze, spesso provenienti dallo stesso mondo dei media, la ricerca di visibilità, che favorisce la pubblicazione di risultati consonanti con le aspettative del pubblico e in sintonia con la cornice dell'emergenza, e il complesso intreccio di rapporti tra media, politica e sondaggisti<sup>28</sup> fanno sì che l'indagine di opinione, più che "registrare" le opinioni (che non sono lì ad aspettare di essere raccolte ma che gli individui si formano, spesso al momento dell'intervista, "prendendole" dalle posizioni pubblicamente disponibili), riproduca "narrative pubbliche", ovvero il modo in cui le opinioni sono rappresentate nel discorso mediatico.<sup>29</sup>

Il secondo modo in cui i vari attori sociali sopra menzionati usano i mezzi di informazione è strettamente legato al primo. Essi non solo servono a "conoscere" ciò che in un dato momento o in una data epoca "passa" per opinione pubblica, ma sono utilizzati come uno strumento per andare incontro all'opinione pubblica rappresentata, accogliendo e rilanciando l'emergenza del momento, usandone il linguaggio, adottando la stessa prospettiva e fornendo interpretazioni e soluzioni pronte per l'uso, in termini congruenti con quelli attraverso i quali il "problema" è stato definito. Tutto ciò è particolarmente reduttivo per chi opera nel campo della politica. Inseguire l'emergenza, confermare e alludere continuamente alla minaccia, dedicarsi alla "politica della paura" (come viene chiamata dalla stessa Amnesty International nel suo rapporto 2007) non solo fornisce legittimità anche alle politiche più liberticide, non solo distrae da altri problemi che la politica non vuole o non riesce ad affrontare, ma svolge una funzione di controllo sociale: garantisce consenso ai leader politici, marginalizza il dissenso, favorisce l'identificazione tra il sovrano e i suoi sudditi. Quando una minaccia esterna investe la "comunità morale" il potere può essere visto come protettore e incaricato di individuare ed eliminare il male. Ci si avvicina al sovrano assoluto hobbesiano, che garantisce sicurezza in cambio di libertà (compresa quella di stabilire da dove provengano le minacce). Ma si arriva anche velocemente a un "governo della paura" (Simon 2008), a una strategia di *governance* che fa perno sull'exasperazione, l'individuazione e la cancellazione delle minacce come ingrediente essenziale dell'azione di governo a tutti i livelli.

Questo circolo chiuso intorno alla "gente" (a ciò che è stato costruito come gente) coagula, assembla, sovrappone: ricrea continuamente un Noi e inevitabilmente un Loro. Quando il ministro degli Interni, dopo avere deciso l'invio dei soldati in quattro città italiane, dichiara sulle prime pagine "È l'ora della

<sup>28</sup> I partner che finanziano molte ricerche di opinione vengono anche dal mondo delle banche e delle assicurazioni. È difficile non pensare che dieci anni di sondaggi sul dilagare dell'insicurezza non abbiano nulla a che vedere con il business del comparto sicurezza, spesso direttamente menzionato nelle stesse presentazioni dei dati.

<sup>29</sup> Per una critica radicale al modo in cui i sondaggi costruiscono i problemi sociali rimane attuale P. Bourdieu, *L'opinione pubblica non esiste*, in "Problemi dell'Informazione", 1, 1976, pp. 71-87; L. Blondiaux, *La Fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages aux Etats-Unis et en France*, Belin, Paris 1999; P. Champagne, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Minuit, Paris 1990. Come osserva Ginsberg, i sondaggi hanno anche contribuito ad addomesticare l'opinione pubblica (che un tempo aveva forme espressive spontanee di diversa natura), trasformandola da forza potenzialmente distruttiva in termini politici in un fenomeno docile e plebiscitario. Si veda B. Ginsberg, *The Captive Public. How Mass Opinion Promotes State Power*, Basic Books, New York 1986. Il fatto che i sondaggi si limitino a riprodurre narrative pubbliche è però ancora largamente inesplorato.

fermezza, liberiamoci dalla paura” (corrieredellasera.it, 16 maggio 2008), costruisce sudditi e sovrano come una unità (“liberiamoci”), raduna la comunità, ritagliandosi però allo stesso tempo il ruolo di protettore (chi enuncia questo genere di discorsi sembra avere studiato con attenzione l’affermazione di Mead: “il grido ‘al ladro!’ ci unisce tutti in quanto proprietari contro il ladro”).<sup>30</sup>

È evidente come questo tipo di circuito si traduca in un generatore di processi di criminalizzazione degli “stranieri”. Sono loro (ovvero, di volta in volta e a seconda dell’enunciatore, tutti “gli extracomunitari”, solo “i clandestini”, oppure a turno “gli albanesi”, “i romeni”, “i rom”) a essere in primo luogo oggettivati come categoria omogenea ed essenzializzata; in secondo luogo a essere costruiti nei ricorrenti episodi di “panico morale” come minaccia e contrapposti a “noi”, le vittime; in terzo luogo a costituire il *target* privilegiato delle politiche di sicurezza proposte, approvate e implementate in questi anni.

L’estrema visibilità che le politiche della paura hanno raggiunto negli ultimi anni ha fatto sì che le loro logiche e i loro effetti siano stati recentemente oggetto di svariate riflessioni.<sup>31</sup> Un effetto molto più profondo di questa circolarità della produzione del discorso sull’immigrazione è stato invece molto meno indagato. Si tratta di un effetto più indiretto, mediato, e allo stesso tempo così pervasivo da essere difficilmente colto nella sua specificità. Esso ha a che vedere con il fatto che, perlomeno considerando determinati aspetti del linguaggio, i vari attori sociali, più che enunciare un discorso sull’immigrazione, ne siano viceversa “parlati”. Le categorie, gli argomenti, le immagini mentali che siamo in una certa misura “costretti” a impiegare nel parlare di immigrazione sono costruite altrove. Mai neutrali, “ci parlano” e ci dicono come parlare. Ma da dove provengono?

### *L’oggettivazione linguistica delle pratiche e l’enunciazione originaria*

Vent’anni circa di pratiche e discorsi sull’immigrazione hanno prodotto un lascito che si è oggettivato nel linguaggio. Di tutti i modi che potrebbero essere immaginati per raccontarla, solo alcune narrative ricorrono come schemi fissi. Tra le varie immagini che la accompagnano, la descrivono e la raccontano, poche sono ricordate e prontamente riconosciute da tutti. Di tutti i termini reali o potenziali che possono essere usati per nominare l’immigrazione e i fenomeni a essa legati solo alcuni si usano nel linguaggio corrente, portandosi dietro le connotazioni, il bagaglio concettuale, i “ritagli” che sono loro propri. In questo modo le categorie con le quali costruiamo e ricostruiamo continua-

<sup>30</sup> G.H. Mead, *The Psychology of Punitive Justice*, “American Journal of Sociology”, 23, 1918, pp. 577-602, p. 591.

<sup>31</sup> In antropologia il lavoro di Mary Douglas aveva già messo a fuoco il ruolo politico della minaccia di “insidia” (M. Douglas, *Rischio e colpa*, il Mulino, Bologna 1996). Negli ultimi anni il tema è stato trattato da diverse prospettive. Si veda J. Simon *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in america*, Cortina, Milano 2008; D. Altheide, *Creating fear. News and the construction of crisis*, Piscataway, Aldine Transaction, NJ, 2002; Dal Lago, *La tautologia della paura*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, n. 1, 1999b, pp. 5-42; R. Escobar, *Metamorfosi della paura*, il Mulino, Bologna 2007.

mente la realtà, mai neutre, ci dicono come vederla, legittimano certe pratiche a scapito di altre, entrano a far parte della realtà stessa.

Le immagini, le narrative, i concetti impiegati nel discorso sull'immigrazione sono prevalsi sulle loro possibili alternative in una competizione di discorsi che, contrariamente a quanto il termine suggerisce, ha avuto per molti versi un esito predeterminato. Non si è avuta, tanto per abbandonare subito un'espressione alla moda, una "negoziante" tra significati opposti, il cui esito sancisce lo stato dei rapporti di forza tra componenti diverse della società. E questo non solo perché una di queste componenti, quella *nominata*, gode, insieme con i suoi eventuali alleati, di un potere di parola infinitamente minore delle altre. La ragione principale di questo esito, e della sua natura più profonda, sta piuttosto nel fatto che sin dalla sua costituzione nel discorso pubblico l'immigrazione è stata oggetto di politiche speciali, che hanno ricevuto un'attenzione speciale e che hanno costruito in ambiti diversi il vocabolario con il quale noi oggi ne parliamo.

Queste politiche, che in molti casi si riducono a mere pratiche di controllo, e il discorso che le ha accompagnate, interpretate, supportate e giustificate hanno portato alla stratificazione di un insieme di categorie, argomenti, immagini e narrative che riflettevano gli imperativi organizzativi delle istituzioni preposte al controllo dell'immigrazione (con le loro priorità, sguardi, definizioni, oggetti). I mezzi di informazione hanno tradotto questo discorso e le sue priorità in linguaggio pubblico,<sup>32</sup> nei costrutti e nelle tipizzazioni che usiamo nella vita quotidiana.<sup>33</sup>

La prima parola<sup>34</sup> "a statuto speciale" apparsa nel discorso pubblico in Italia è stata "extracomunitario". Essa venne all'inizio usata nei dibattiti parlamentari quando, nel 1986, veniva discussa la prima normativa sull'immigrazione (poi legge 943/86). La preoccupazione, in quella sede, era quella di stabilire dei criteri per regolamentare la presenza di chi *non* era cittadino di un paese della allora Comunità europea. La non appartenenza, l'esclusione dai diritti, è stata da subito la marca distintiva della categoria. Immessa dai media nel circuito della comunicazione quotidiana, da vocabolo usato per indicare i paesi non appartenenti alla Comunità europea e da aggettivo che qualificava i "lavoratori extracomunitari", con il dibattito (1989) e poi la cosiddetta legge Martelli (39/90) la parola "extracomunitario" è divenuta un sostantivo, indicante una categoria di persone che assume i tratti di un tipo antropologico (gli "extracomunitari" hanno determinate caratteristiche, si comportano in un certo modo ecc.). Fattasi costrutto del senso comune, la parola ha subito una serie di aggiustamenti che l'hanno investita di rilevanza pratica derubricando dal suo campo tutti coloro (cittadini nordamericani, svizzeri, giapponesi ecc.)

<sup>32</sup> Apparati produttivi che richiedono un approvvigionamento quotidiano di informazioni prelavorate, le burocrazie dell'informazione, per un principio di "affinità burocratica" (M. Fishman, *Manufacturing the News*, University of Texas Press, Austin 1980) dipendono da altre burocrazie (istituzioni e grandi organizzazioni, le cosiddette "fonti ufficiali", dalle quali proviene la grande maggioranza delle notizie) per gli input su cui lavorare, finendo per riprodurre il discorso.

<sup>33</sup> A. Schutz, *Sulle realtà multiple*, in Id., *Saggi sociologici*, Utet, Torino 1979.

<sup>34</sup> A proposito di parole, per una ricchissima analisi del lessico del discorso sull'immigrazione inteso come oggetto culturale si veda G. Faso, 2008.

che non erano i reali bersagli delle politiche di controllo, che non corrispondevano al modello dell'escluso dai diritti, specularmente al quale il cittadino di un paese incluso nel club dei potenti elevava il proprio status, acquisiva la sua nuova cittadinanza europea negandola all'escluso.

La fonte più rilevante delle forme linguistiche entro le quali noi percepiamo, interpretiamo e comunichiamo l'immigrazione è però costituita dalle politiche di controllo che hanno nominato, descritto e fornito i luoghi di visibilità dell'immigrazione. Laddove gli immigrati sono stati istituzionalmente trattati, fatti oggetto di procedure burocratiche, resi visibili all'osservazione e dicibili al discorso, in quei luoghi, in quegli ambiti, su quei temi si è prodotta una buona parte del materiale verbale e iconografico che costituisce l'archivio a nostra disposizione.<sup>35</sup> Bisogna allora considerare le istituzioni, le pratiche, un linguaggio che costruisce gli oggetti che esse trattano, nella loro prospettiva e secondo le loro competenze e priorità.

In Italia si possono identificare tre nuclei nei quali istituzioni, pratiche e linguaggi producono agglomerati riconoscibili. I fronti di trattamento e controllo dell'immigrazione a maggiore visibilità pubblica sono da sempre quello esterno (il pattugliamento delle frontiere, la gestione dei Cpt/Cie) e quello interno (le operazioni di polizia – sgomberi, perquisizioni, pattugliamenti, controlli – nelle aree urbane), ai quali si è aggiunto dal 2001 quello internazionale (che non fornisce tanto dei luoghi quanto piuttosto delle pratiche che danno visibilità: le indagini sul terrorismo internazionale). La grande maggioranza delle notizie sull'immigrazione messe più in evidenza è riconducibile a uno di questi tre fronti, nei quali lo stato riproduce la propria sovranità, conferma le sue prerogative, riafferma e allo stesso tempo ridefinisce i propri confini materiali e simbolici, e dunque se stesso.<sup>36</sup>

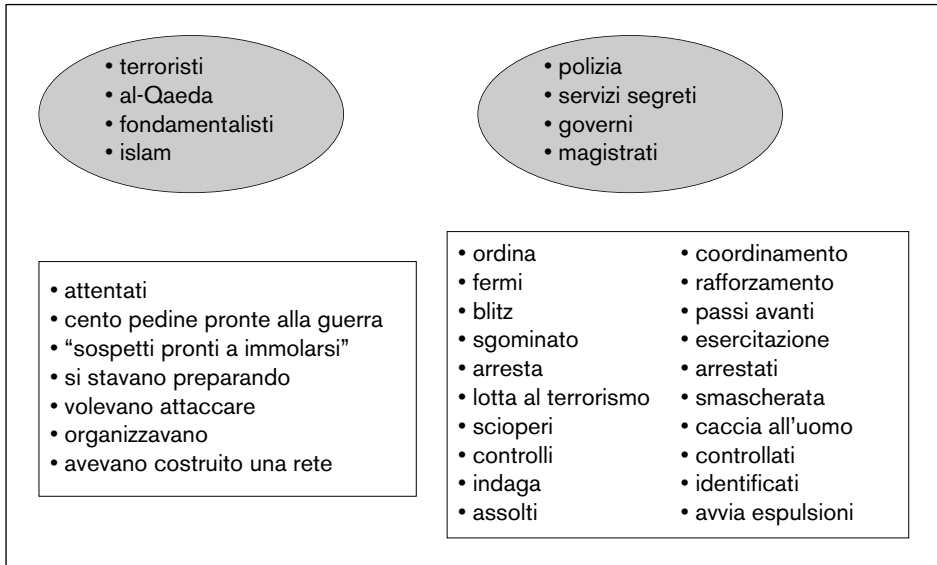
Partiamo dall'ultimo di questi fronti. Se si esaminano i titoli apparsi nelle cronache dopo il settembre 2001<sup>37</sup> si vede che essi ruotano intorno a pochi elementi ricorrenti. Il primo di essi è l'enunciazione di un problema. I termini più frequenti (“allarme”, “rischio”, “l'ombra di al-Qaeda”, “pericolo terroristico”, “minaccia di attacchi”, “attenzione a”, “sospetti”) ci ripetono in modo insistente che qualcosa ci minaccia, ma anche che qualcuno è pronto a proteggerci. Il secondo ingrediente è dato infatti da due opposte entità, i “terroristi islamici” (“loro”) ma anche le “nostre” istituzioni (ministero degli Interni e polizia, servizi segreti nazionali e internazionali, magistratura). Il terzo ingrediente riguarda le azioni nelle quali le due entità appena menzionate si impegnano: da un lato una serie di processi del fare che vedono “i nostri” costantemente all'erta e impegnati a rimuovere il problema (figura 1), all'interno di una narrativa dominante in cui un eroe ci difende da un nemico minaccioso. Dall'altro il nemico: i processi nel quale è impegnato appaiono come puro fare ma sono in realtà l'attribuzione di un intendere (“volevano”, “organizzavano”, “si stavano preparando”). Si tratta dunque di una devianza putativa che

<sup>35</sup> M. Foucault, *L'Archéologie du savoir*, Gallimard, Paris 1969.

<sup>36</sup> Si veda A. Sayad, 2002.

<sup>37</sup> Ho analizzato gli articoli sul terrorismo internazionale comparsi nei quotidiani “Corriere della Sera”, “la Repubblica”, “La Stampa” tra il 2002 e il 2006.

Figura 1



poi si traspone, attraverso continue associazioni e sostituzioni, ripetizioni e accostamenti, dalla figura del terrorista a quella del “fondamentalista”, e poi da questa all’islam in generale.<sup>38</sup> Quello dell’islam-fondamentalismo-terrorismo-al-Qaeda è un insieme di parole-tormentone che condensano in modo tautologico, dato per scontato, l’intero discorso.

Operazioni investigative, di intelligence e di polizia diventano dunque notizie, vengono tradotte in un linguaggio di senso comune che costruisce un problema preinterpretato. Esso è caratterizzato da una catena di connotazioni, che raffigura il tema delle differenze religiose come un problema che riguarda solo un islam minaccioso, fondamentalista,<sup>39</sup> che si infiltra quando non invade, la cui natura è in buona sostanza criminale. Questo genere di connotazione caratterizza ovviamente anche tutta una serie di temi correlati, da quello dell’integrazione (gli islamici come portatori di costumi che violano le norme accettate) a quello della libertà di culto (le moschee come covi del fondamentalismo).

Il secondo fronte di trattamento dell’immigrazione, quello dei pattugliamenti e dei controlli alle frontiere, degli arrivi, dei Centri di identificazione ed espulsione, dove si regola il rapporto tra interno ed esterno, ha prodotto la prima grande cornice del discorso sull’immigrazione: quella dell’“invasio-

<sup>38</sup> Un esempio tra i molti possibili: in occasione dell’oscuramento di quattro blog che “rilanciavano proclami di al-Qaeda” l’articolo di “Repubblica”, del 22 febbraio 2008, era intitolato “Oscurati 4 blog filo-islamici”. La stessa espressione era usata dal “Corriere” e da altre testate ed è con questa che cominciava il dispaccio dell’Ansa.

<sup>39</sup> Il tema del fondamentalismo/terrorismo è d’altra parte di gran lunga il più trattato dal 2001 in poi quando si parla di islam nei media italiani; si veda M. Bruno, *L’islam immaginato. Rappresentazioni e stereotipi nei media italiani*, Guerini e Associati, Milano 2008, e C. Sanna, “L’Islamico, l’extracomunitario e il clandestino. La rappresentazione della popolazione migrante nei quotidiani italiani prima e dopo l’11 settembre”, tesi di dottorato, Firenze 2006.

ne”.<sup>40</sup> Il suo protagonista è il “clandestino” (un’infiltrazione quindi, oltre che un’invasione): che sia un rifugiato politico, un richiedente asilo, un migrante in cerca di occupazione, oppure anche solo una persona che ha perso il diritto ad avere il permesso di soggiorno o che ne attende il rinnovo, questo è il termine che ne descrive invariabilmente la condizione. A essere oggetto di nomina non è, come invece accade in altri paesi europei, uno status internazionalmente riconosciuto (come in “rifugiato politico”, che fa riferimento anche all’esito di eventi storici), e neppure una condizione amministrativa (come in “richiedente asilo”, che evidenzia anche una strategia di fuga), ma ciò che, come precisa il Dizionario De Mauro, è “fatto di nascosto, in segreto, specialmente ciò che viola le leggi vigenti o non ha l’approvazione di un’autorità”.<sup>41</sup> In questa parola stanno tutte le preoccupazioni delle agenzie che si propongono di controllare i movimenti migratori: non certo considerare mille diverse storie e condizioni individuali e nemmeno valutare, riconoscere o negare (l’asilo, l’ingresso, la tutela), ma semmai individuare, bloccare, espellere chi cerca di arrivare e non può percorrere improbabili canali legali. Il clandestino è, con un atto di nomina, irrimediabilmente illegale, per non dire criminale – un atto che apre la porta allo slogan politico “via i clandestini” e alla competizione tra chi, fra maggioranza e opposizione, riesce a “fare più espulsioni”.<sup>42</sup> Fattasi senso comune, la tipizzazione del clandestino porta alla sua naturalizzazione. Non più categoria amministrativa (nel senso di persone definite in un certo modo a partire da pratiche amministrative che gli conferiscono un certo status) ma, come e peggio dell’“extracomunitario”, categoria antropologica, che “abita” già le rive di partenza delle rotte migratorie o le acque internazionali,<sup>43</sup> e che è caratterizzata, nel senso comune come nel discorso politico e in buona parte di quello scientifico, da “un’alta propensione alla devianza”.<sup>44</sup> D’altra parte, come nota Sayad (2002, pp. 372-376), le categorie nazionali, per non dire nazionaliste, che caratterizzano il “pensiero di stato” e il nostro intendere sociale, economico, culturale, etico, in definitiva politico, e con le quali pensiamo l’immigrazione e più in generale il nostro mondo sociale, vedono l’immigrato come un “intruso”, che perturba l’ordine nazionale, confondendo la separazione tra ciò che è nazionale e ciò che non lo è e intaccando l’integrità,

<sup>40</sup> Le considerazioni che seguono si basano su un campione (la prima settimana di ogni mese negli anni 2000 e 2005) dei quotidiani “Corriere della Sera”, “la Repubblica”, “La Stampa”, “il Giornale”, “L’Avvenire”, “il manifesto”. Mi sono basato, come altrove, anche su un’osservazione non sistematica.

<sup>41</sup> Contro l’uso della parola “clandestino” è stata dopo tanti anni lanciata nel luglio 2008 una campagna da parte di un gruppo di giornalisti, accolta per ora da un’agenzia di informazione (Redattore Sociale), dall’Ordine dei giornalisti dell’Emilia-Romagna e appoggiata dalla Presidenza della Regione Toscana.

<sup>42</sup> Le critiche che le opposizioni di centro-sinistra hanno rivolto alla politica dell’immigrazione di questo e dei precedenti governi sono spesso simili alla dichiarazione del 16 aprile 2009 dell’ex ministra Turco: “Dopo un anno di governo della destra sono aumentati i clandestini” o fanno riferimento al fatto che con la legge Bossi-Fini si sono “fatte meno espulsioni”.

<sup>43</sup> “Due milioni di clandestini pronti a partire dalla Libia” è una dichiarazione passata dalla bocca di quasi tutti i ministri degli Interni, con la quale si attribuisce lo status di clandestino anche a chi ancora non ha varcato le frontiere italiane.

<sup>44</sup> Con buona pace delle condizioni diversissime che descrive e del fatto che la maggior parte degli immigrati “regolari”, con minore “propensione alla devianza”, ci viene detto, sono stati prima o poi anche “irregolari”, dunque “clandestini”. Da una parte dunque si sostiene che i “clandestini” hanno una natura diversa, maggiormente deviante, forse anche per la precarietà della propria condizione; dall’altra la perdita di quella condizione, la loro regolarizzazione, è l’ultima cosa che vuole chi grida alla “pericolosità dei clandestini”.



la purezza e la perfezione mitica di tale ordine. La “doppia pena” del migrante sta proprio nella sua delinquenza ontologica, nel suo non essere un elemento neutro ma una presenza che costituisce un reato latente, camuffato, che l’eventuale reato commesso, sanzionato dalla magistratura, porta alla luce. Portando avanti il ragionamento di Sayad, al “clandestino” è comminata una tripla pena, poiché oltre che immigrato reso sovente visibile in quanto delinquente, oltre che deviante ontologico che mette in questione l’assetto mitico dell’ordine nazionale, egli è migrante illegale, o presentato come tale (l’aggravante comune che aumenta di un terzo la pena ai “clandestini” che commettono reati appare dunque come il riconoscimento giuridico della tripla pena, di una condanna già espressa di fatto dal “pensiero di stato”).

Non bisogna pensare però di dare senso all’immigrazione come al puro riflesso della mentalità comune. Esso è piuttosto il punto d’incontro tra il punto di vista del potere e le tipizzazioni del senso comune più adatte a tradurlo in pensiero pratico. Il “linguaggio dell’arrivo” ne riflette l’origine. Che si tratti di Frontex, della guardia di finanza o costiera, della polizia o della marina militare, le operazioni di pattugliamento e di controllo (talvolta di soccorso), diventando notizie, rendono visibili migranti, rifugiati e richiedenti asilo, non solo con le consuete immagini di repertorio (barconi in mare, lunghe file di persone sotto lo sguardo delle forze dell’ordine, masse tenute sotto controllo dalle mura di un Centro di Lampedusa) ma anche attraverso le narrazioni dei “viaggi della disperazione”. La narrativa dominante è meno univoca che nel caso del terrorismo. Chi svolge il ruolo di *carnefice* e chi quello di *vittima*? I clandestini sono protagonisti di un’“invasione”, una volta rinchiusi nei Cpt/Cie si abbandonano a “intemperanze”, ma dopo tutto la loro “odissea” commuove, nei reportage le vittime sono loro. Non certo, però, di politiche dell’asilo inesistenti, di un approccio militare alle migrazioni, di rapporti squilibrati tra Nord e Sud del mondo (di un “noi”, insomma), ma, con un’operazione di esternalizzazione delle responsabilità, vittime di un altro “loro”: gli “scafisti senza scrupoli”, i “trafficienti di essere umani”, al limite “le carrette del mare”.<sup>45</sup> A mettere in primo piano questi agenti, escludendo al contempo l’*agency* delle politiche di controllo o di sfruttamento, è una narrazione tutta incentrata sul presente.<sup>46</sup> Le notizie sugli sbarchi hanno un punto di inizio che può arrivare fino ai luoghi di imbarco ma che oblitera sistematicamente ciò che succede prima, e finiscono con il naufragio, lo sbarco o talvolta il rimpatrio senza mai arrivare a coprire ciò che segue (le reclusioni nei campi, le deportazioni di massa, le innumerevoli altre “odissee” che ne seguono).

Questo presente è dato dallo sguardo delle agenzie di controllo: ciò che vediamo è ciò che loro vedono o dicono di vedere, la telecamera si confonde con il loro occhio, attraverso la telecamera il loro occhio diventa il nostro. Gli oggetti

<sup>45</sup> Questa ultima espressione ha fatto letteralmente la sua comparsa il 28 marzo 1997 dopo l’affondamento, in cui morirono 89 persone, della Kater I Rades, dovuto allo speronamento effettuato da una corvetta della marina italiana. In quel caso fu evidente il tentativo dei media italiani di rovesciare la responsabilità su un agente inanimato, le “carrette del mare” appunto, che da quel momento in avanti saranno protagoniste delle cronache sugli sbarchi.

<sup>46</sup> Sulla stessa linea anche M. Bruno, *L’ennesimo sbarco di clandestini. La tematica dell’arrivo nella comunicazione italiana*, in M. Bigotto, V. Martino (a c. di), *Fuori luogo. L’immigrazione e i media italiani*, Pellegrini Eri-Rai, Cosenza 2004.

che trattano sono ciò che noi possiamo osservare. Il fatto che i processi migratori siano raccontati nella prospettiva di chi li deve fermare interponendo una barriera, e siano resi visibili laddove la loro rappresentazione è meglio drammatizzabile, in mare, sulle coste, è una delle probabili ragioni delle metafore idrauliche con le quali il linguaggio di senso comune, ma molto spesso anche quello scientifico, descrive le migrazioni: “flussi”, “pressione migratoria”, “ondate”, “marea”, metafore che accolgono e preparano il *frame* dell’invasione.

Il terzo fronte di trattamento dell’immigrazione, a mio modo di vedere di gran lunga il più importante per la sua capacità di produzione simbolica, è quello interno. Sarebbe troppo facile individuare nell’immagine del lampeggiante della polizia che accompagna i sempre più numerosi episodi di cronaca nera messi in prima pagina da giornali e telegiornali il simbolo del posto assegnato all’immigrazione quando essa è rappresentata sul territorio. A condizione che il reo sia straniero e la vittima italiana, una violenza sessuale, un omicidio,<sup>47</sup> una “rapina in villa” non sfugge all’attenzione morbosa dei media, che con una serie impressionante di apparenti “ondate di criminalità”<sup>48</sup> hanno posto al centro dell’attenzione, come sorta di “razza criminale”, di volta in volta magrebini, albanesi, romeni/rom.<sup>49</sup> Se questi cicli di attenzione mediatica hanno profondi effetti di criminalizzazione e sono serviti a legittimare, attraverso la costruzione di una “emergenza sicurezza”, una legislazione discriminatoria e vessatoria verso gli stranieri, non è tanto a loro che si deve la sedimentazione delle immagini, delle narrative e delle categorie che governano il discorso sullo straniero. Sin dall’inizio degli anni novanta sono stati piuttosto i conflitti di quartiere (contro campi nomadi, centri per immigrati, mercati illegali) e le operazioni di polizia che li hanno accompagnati<sup>50</sup> (sgomberi, perquisizioni, pattugliamenti, schedature) a strutturare, via rappresentazione mediatica, buona parte del campo semantico dell’immigrazione. Questi interventi – e le proteste, le campagne mediatiche e politiche che li hanno invocati – hanno fornito luoghi di visibilità grazie ai quali l’immigrazione poteva essere detta.<sup>51</sup>

Un discorso<sup>52</sup> che ci parla innanzitutto di devianza (i “fortini della droga”, i “supermarket dell’eroina”, le “strade a luci rosse”, i “balordi extracomunitari”, il “tesoro dei rom”). La connotazione trasversale a tutte queste espressioni è che l’illegalità e la minaccia spadroneggiano, “sotto gli occhi di tutti”, “alla luce del sole”, “a cielo aperto”. Un discorso che tematizza anche la violenza

<sup>47</sup> Sono parecchi i casi nei quali, sulla base di labili indizi o false testimonianze, uno straniero (o un’intera nazionalità, come nel caso di Novi Ligure) è stato sbattuto in quanto “mostro” in prima pagina fino alla scoperta di una realtà ben diversa.

<sup>48</sup> Su come i media attraverso processi di tematizzazione possano produrre delle apparenti ondate di criminalità si veda M. Fishman, *Crime Waves as Ideology*, in “Social Problems”, 25, 1978, 5, pp. 531-543.

<sup>49</sup> Nell’entusiasmo della caccia all’uomo cittadini romeni e persone di lingua rom vengono confusi con sorprendente faciloneria.

<sup>50</sup> Perché decise in risposta o per prevenire richieste di cittadini mobilitati in tal senso.

<sup>51</sup> Si potrebbe pensare che la visibilità stesse nei fenomeni in quanto tali, più che nel loro diventare oggetto di intervento. Ma, a parte i pochi centri per immigrati, sia i mercati illegali sia i campi per i rom esistono da decenni e non avevano in precedenza una visibilità nemmeno lontanamente paragonabile nel discorso pubblico.

<sup>52</sup> Le analisi che seguono sono fatte su un campione di articoli (la prima settimana di ogni mese dal 1 luglio 1992 al 30 giugno 1993) dei quotidiani “Corriere della Sera”, “la Repubblica”, “La Stampa”, “il Giornale”, “l’indipendente”, “l’Unità”, “il manifesto”.

(“esagitati”, “violenti”, “aggressivi”, “efferati”). Siamo agli antipodi dell’immagine un po’ romantica della “mala”, fenomeno sociale oltre che criminale: qui, ci par di capire, il problema è la natura di queste persone. Un discorso che ci parla di marginalità (“disperati”, “fogna”, “sporchi”): privo di empatia, ci vuole dire che l’emarginazione è *inmanzitutto* pericolosità sociale. Accanto a essa, e a sintetizzare il tutto, l’irregolarità: “clandestini”, “abusivi”, “illegali”, dunque illegittimi. Infine la rappresentazione dell’alterità (“ghetto”, “chinetown”, “di ogni colore”, “casbah”, “faida”): lontana, anche se non sempre, dall’immaginario esotico da agenzia di viaggi, questa alterità appare sinonimo di degenerazione e pericolosità e rimanda a una non solo implicitamente suggerita “guerra delle razze”.

È qui che nasce il tema del “degrado”: marginalità, violenza, devianza, irregolarità non sono più fenomeni dotati di una loro causalità contingente o allargata, dovuti a circostanze puntuali e specifiche; assumono invece una *naturalità* che il senso comune rimanda, attraverso una constatazione e non una spiegazione, all’essenza della cosa stessa, alla generale “degenerazione” del luogo (si noti la continuità tra degrado-degenerazione-purezza-razza). La narrativa dominante<sup>53</sup> ci racconta di come il degrado sia calato sul quartiere, dilaghi in modo sfacciato, “sotto gli occhi di tutti”, costituendo un’offesa per il “decoro” della città, oltre che una minaccia, anche sanitaria, per i “residenti”. Il discorso sul “degrado” associa immigrazione, marginalità e criminalità in un unico universo di rimandi incrociati. Non si tratta più di spiegare ma di indicare. La soluzione non può essere quella di recuperare (politiche sociali, abitative, di integrazione) ma di rimuovere, cancellare. La demonizzazione e la naturalizzazione degli agenti del degrado è funzionale alla deresponsabilizzazione delle istituzioni. Una volta rappresentato il male, lo si può eliminare senza sensi di colpa.

Le notizie che hanno costruito l’idea del degrado sono oggetti molto più complessi dei reportage sugli sbarchi o delle cronache giudiziarie sul terrorismo. A differenza degli altri due, questo genere è caratterizzato da una saldatura perfettamente compiuta tra alto e basso, tra linguaggio popolare e parola del potere. La prospettiva scelta è quella del “cittadino” che protesta: la sua parola è l’ingrediente principale di molti *account* sugli eventi, suoi sono gli occhi con i quali guardiamo questa realtà (si pensi per un attimo se un’analoga scelta fosse operata sul tema degli scioperi, dando agli scioperanti la parola e adottandone lo sguardo). Il linguaggio è volutamente popolare, pieno di metafore, a tratti addirittura dialettale. Anche quando è l’istituzione che parla – per esempio nelle migliaia di dichiarazioni di sindaci e assessori e nelle centinaia di ordinanze rivolte a “lavavetri”, venditori ambulanti, prostitute di strada –, tutti si guardano bene dall’usare un vocabolario tecnico, formale, volentieri sacrificato sull’altare della legittimazione popolare.

Malgrado questo, migliaia di operazioni di controllo del territorio, di sgomberi, di perquisizioni, di schedature e identificazioni hanno lasciato le loro tracce linguistiche. Le cronache che ne danno conto si basano di norma sul verbale di polizia, riproducendone i contenuti, le funzioni e le categorie. Ovviamente da questi documenti vengono estratti solo dei “fatti”, la cui specifi-

<sup>53</sup> Un’analisi dettagliata in M. Maneri, 1995.

cià è quella di qualificare i “casi” trattati, fornirne una contabilità e produrre una giustificazione dell’entrata di quei casi sotto la giurisprudenza dell’istituzione (generalmente la polizia). Essa li qualificherà come abusivi, irregolari, clandestini, violenti, spacciatori, individuando quelle caratteristiche, reali o presunte, che l’istituzione ha il potere di trattare. Alla notizia il compito di ricontestualizzare questi “fatti” in una storia, dandogli un minimo di impianto narrativo e traducendo le espressioni troppo specialistiche nelle tipizzazioni del senso comune, in quelle tipizzazioni che per una parte importante si formano o si modificano proprio in questo processo. Il lessico della devianza, dell’irregolarità e della violenza che occupa le cronache del “degrado” non riflette altro che l’imputazione a una certa popolazione di quelle caratteristiche che la polizia è chiamata a trattare. Se essa si dedicasse, come ha talvolta fatto, ad altri ambienti, sarebbero questi a essere pubblicamente investiti dalle sue definizioni (fatte salve le capacità di negoziazione dei significati che attori sociali potenti possono mettere in campo). Se altre istituzioni si occupassero dell’immigrazione, altre sarebbero le categorie impiegate, perché diversi i mandati, le procedure, gli oggetti, le priorità.

I tre fronti di trattamento dell’immigrazione qui considerati hanno dunque la caratteristica comune di fornire quegli eventi, e gli *account* a essi dedicati, grazie ai quali, in virtù della costante dipendenza dei media dalle loro fonti ufficiali, il controllo dell’immigrazione e le sue esigenze si oggettivano nel linguaggio con il quale essa è parlata. Essi sono, per così dire, “riunificati” da un registro la cui più evidente peculiarità è quella di parlare il linguaggio della guerra, o comunque di usare un lessico agonale. Nelle indagini sul terrorismo internazionale tra le parole più ricorrenti troviamo “blitz”, “sgominato”, “lotta”, “esercitazione”, “caccia all’uomo”, un linguaggio che non sorprende chi conosce la scrittura giornalistica, che in questo modo cerca di rendere più avvincente la lotta tra bene e male. Sul fronte degli arrivi, espressioni come “invasione”, “assedio dei clandestini”, “sbarco di clandestini dopo settimane di tregua”, “pattugliamento”, “situazione fuori controllo”<sup>54</sup> hanno invece rappresentato una novità. Prima e fuori dalla “fortezza Europa” i *boat people* vietnamiti, i *balseros* cubani, per non parlare dei fuggiaschi dall’Europa dell’Est, non erano dipinti come invasori ma semmai come eroi in fuga verso la libertà.

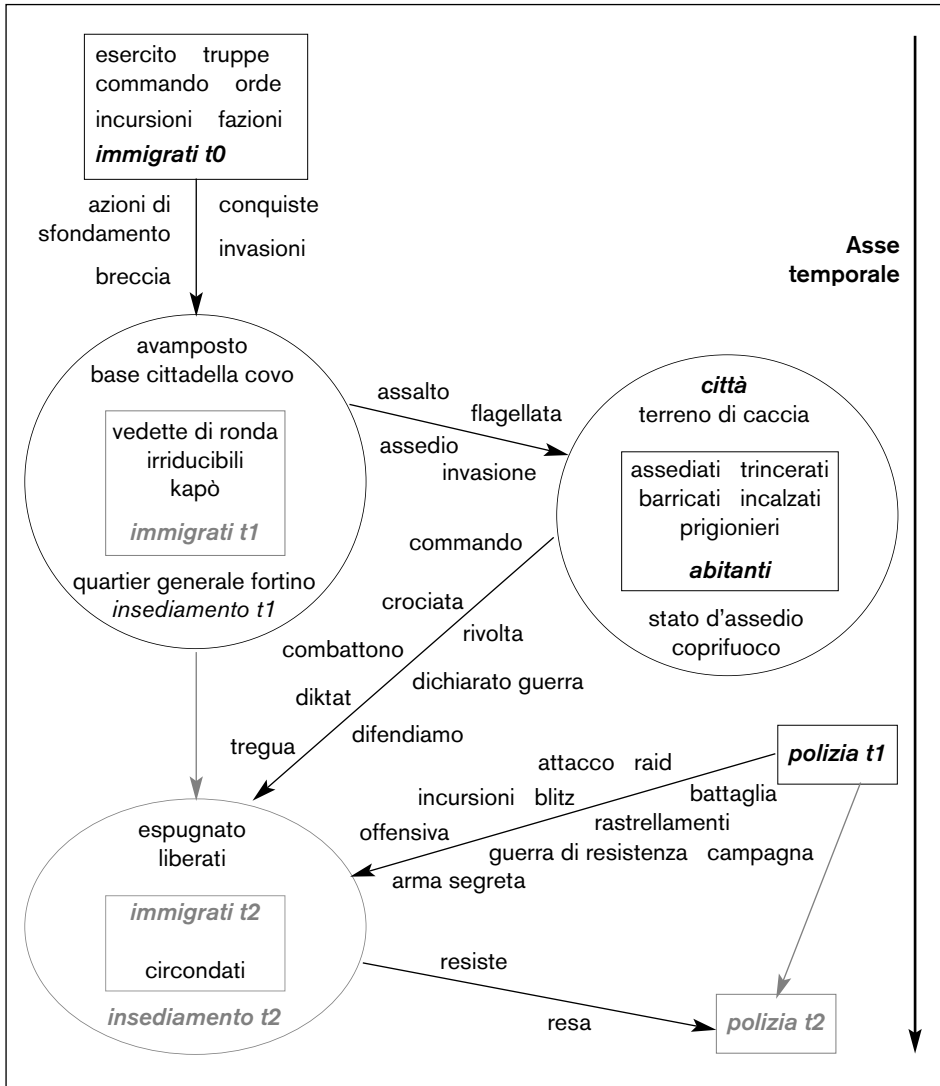
Il fronte che presenta però il più largo impiego di un linguaggio della guerra è quello interno. Anche qui, gli sgomberi degli insediamenti “abusivi”, le operazioni di identificazione e perquisizione, entrambi strumenti delle politiche di controllo e di “non accoglienza”, e le stesse proteste dei comitati di cittadini contro varie forme e luoghi di presenza straniera sono raccontati come una guerra tra un popolo invasore e un popolo invaso che alla fine, con l’appoggio di un aiutante (la polizia), raggiunge la vittoria (figura 2: i cerchi rappresentano i luoghi, i riquadri le persone).<sup>55</sup>

Come illustra Simon (2008), governare attraverso la criminalità, a tutti i livelli, significa parlare di “guerra a”, a tutti i livelli. L’identificazione di una mi-

<sup>54</sup> Si veda anche M. Bruno, 2004.

<sup>55</sup> Le parole riportate in figura sono riprese dai quotidiani analizzati. Naturalmente la rappresentazione spaziale è una mia libera trasposizione grafica dell’impianto narrativo che caratterizza gli articoli (si veda M. Maneri, 1995).

Figura 2



naccia non redimibile, che rappresenta il male assoluto (la criminalità negli Usa, l’immigrazione – “criminale” – in Italia), comporta l’uso di un linguaggio dell’annientamento, o perlomeno del confronto militare. Quello riportato in figura 2 è però un lessico che era già pienamente impiegato all’inizio degli anni novanta (ed è ora molto simile), quando la logica del governo della paura non si era ancora affermata in Italia. Esso è in parte dovuto al modo in cui dapprima le cronache locali, poi sempre più anche quelle nazionali hanno dato espressione a una reazione “dal basso” (presentata come insofferenza popolare ma sempre più animata, organizzata e provocata da “imprenditori politici” dell’insofferenza) animandola con un lessico agonale e traducendola entro le coordinate del pensiero di stato (che non sono estranee a quelle con le

quali gli stessi cittadini italiani pensano l'immigrazione): il giornalista da una parte raccoglie le proteste e il linguaggio dei cittadini mobilitati (“difendiamo”, “invasione”), dall'altra testualizza il suo racconto animandolo (gli immigrati sono “esercito”, “orde”, e dalla parte dei cittadini abbiamo una “rivolta”, “crociata”, “tregua”) e passando attraverso il filtro di questo pensiero (l'“avamposto”, la “base”, la “cittadella”, il “fortino” sono “espugnati”). Gli immigrati sono qui un corpo estraneo, asserragliato, sottratto alla signoria dello stato che ne deve riprendere il controllo. È di nuovo un linguaggio dell'invasione: questo “esercito”, queste “truppe” hanno “conquistato” un territorio di pertinenza dello stato, che deve essere “liberato”. La loro presenza è un'intrusione, che intacca l'integrità dell'ordine nazionale, etnicamente puro.<sup>56</sup>

A tenere insieme la “bellicizzazione” di tre fronti così diversi (l'internazionale, l'esterno, l'interno) è comunque il proibizionismo poliziesco-militare che governa le migrazioni. Il *continuum* fra queste guerre e le guerre guerreggiate vere e proprie insieme all'ibridazione militare-poliziesca delle attività di sicurezza<sup>57</sup> non è altro che l'esito dell'asimmetria che governa i rapporti tra paesi ricchi (liberi di delocalizzare, controllare risorse, governare a distanza, in sostanza di esercitare un potere neocoloniale) e quelli poveri, per i cui cittadini la libertà di movimento, conseguenza necessaria di questo assetto, è militarmente negata. L'accesso ai paesi ricchi è concesso solo al prezzo di una cittadinanza perennemente in questione, vessata, passibile di revoca attraverso gli strumenti del controllo poliziesco e militare.

Riassumendo ciò che mostra questa breve rassegna dei tre principali fronti di trattamento dell'immigrazione, le pratiche di controllo e di esclusione (nelle aule di tribunale, sulle coste, nei campi, nei quartieri, nelle aree abbandonate) sono dunque oggettivate, attraverso la loro rappresentazione mediatica, in discorso, in categorie, immagini e narrazioni che incorniciano porzioni della realtà di pertinenza di queste pratiche in quadri unitari, stereotipici e tautologici che ne garantiscono la legittimazione. Se il ruolo, non solo di mediazione ma per molti versi di autonoma costruzione, dei mezzi di informazione è stato estremamente importante nella criminalizzazione dell'immigrazione; se le politiche della paura da un lato e la ricerca di visibilità e consenso da parte degli imprenditori del senso comune dall'altro hanno fornito un irrinunciabile carburante all'“emergenza immigrazione”, dietro la materia prima del discorso sull'immigrazione stanno soprattutto le pratiche della “fortezza Europa” nella loro versione italiana, particolarmente radicale. La chiusura delle frontiere, la ritirata dalle politiche di accoglienza e di assistenza e l'ossessione per il controllo lasciano i loro sedimenti: sta nell'espellere, arrestare, sgomberare, perquisire, identificare, allontanare l'enunciazione originaria nel discorso sull'immigrazione.

<sup>56</sup> Come ho scritto poco sopra, le coordinate nazionali del pensiero di stato sono anche quelle dei cittadini mobilitati. Per esempio, nelle ricorrenti proteste contro i cosiddetti “campi nomadi” e non solo viene spesso detto che “se ne devono andare a casa loro”, frasi ripetute continuamente anche quando viene fatto presente che il campo è occupato da rom che sono cittadini italiani. Evidentemente in quanto rom paiono intaccare la purezza dell'identità nazionale. Per un esempio eloquente si veda la puntata del 22 febbraio 2009 della trasmissione di Iacona per la Rai Presa Diretta [www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-4a7c8533-7b4a-43c1-882e-b430d6cabfe1.html?p=0](http://www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-4a7c8533-7b4a-43c1-882e-b430d6cabfe1.html?p=0).

<sup>57</sup> S. Palidda, *Missions militaires italiennes à l'étranger: la prolifération des hybrides*, “Cultures & Conflits”, 67, 2007; S. Palidda, 2008.



**Delinquenti, criminalizzati  
e vittime nei principali paesi  
dell'Ue**







---

## Delinquenza, vittimizzazione e criminalizzazione degli stranieri in Francia

Laurent Mucchielli e Sophie Nevanen

### Introduzione: la forza del sospetto

In Francia, come negli altri paesi europei, da circa trent'anni il tema dell'immigrazione e quello della sicurezza sono diventati inseparabili nel dibattito politico-mediatico. Come mostrano da tempo alcuni autori,<sup>1</sup> la storia degli stranieri o degli immigrati in Francia è strutturalmente legata alla costruzione dello stato-nazione e all'industrializzazione. Nel caso francese occorre tuttavia aggiungere l'impatto della decolonizzazione e, in particolare, quello di una guerra d'Algeria per molti versi traumatizzante e a lungo non riconosciuta come tale, anche quando, negli anni sessanta e settanta, i lavoratori algerini e poi le loro famiglie diventarono i più numerosi fra gli immigrati.<sup>2</sup> La conseguenza è stata un potente razzismo antiarabo.<sup>3</sup> Infine, in questi ultimi anni, i nuovi orientamenti delle ricerche segnalano una terza dimensione dell'analisi della storia dell'immigrazione, quella di una società "postcoloniale" che conserva *nolens volens* un'attitudine svalorizzante, sospettosa e spesso discriminatoria rispetto alle popolazioni originarie delle sue ex colonie.<sup>4</sup> Tutto ciò permette di comprendere la persistenza, negli ultimi trent'anni, se non di una xenofobia più o meno esplicita, quantomeno di un'attitudine segnata dal *sospetto* nei confronti delle popolazioni di origine immigrata. Sospetto di violenza "regressiva" (come testimonia la frequenza del termine "barbarie" nei commenti di certi fatti criminali), sospetto di cinismo ("approfittono del si-

<sup>1</sup> Si veda per esempio G. Noirielle, *Le Creuset français. Histoire de l'immigration, XIXè-XXè siècle*, Seuil, Paris 1988; V. Viet, *Histoire des Français venus d'ailleurs, de 1850 à nos jours*, Perrin, Paris 2004.

<sup>2</sup> Si veda B. Stora, *La Gangrène et l'oubli. La mémoire de la guerre d'Algérie*, La Découverte, Paris 1991; Id., *Ils venaient d'Algérie. L'immigration algérienne en France (1912-1992)*, Fayard, Paris 1992. Da allora l'immigrazione algerina (e poi marocchina) è diventata più importante di quella italiana e portoghese. Secondo l'ultimo censimento (2004-2005) gli immigrati algerini erano circa 700.000 e i marocchini quasi 620.000, per la prima volta più numerosi dei portoghesi; si veda C. Borrel, *Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005. Près de 5 millions d'immigrés à la mi-2004*, "Insee Première", 1098, 2006. [In Francia la stragrande maggioranza degli immigrati ha acquisito la nazionalità francese ("immigrazione per ragioni demografiche", per "fabbricare francesi" e non solo per bisogno di manodopera); i figli di immigrati nati in Francia diventano automaticamente francesi a 18 anni. In Francia sono ancora in vigore lo *ius solis* e lo *ius sanguinis*, ossia si diventa francesi per nascita sul territorio nazionale o per filiazione da almeno un genitore francese; la concessione della nazionalità allo straniero resta sempre a discrezione non dell'autorità giudiziaria ma di quella di polizia. Sia i francesi per acquisizione sia i francesi per nascita sul territorio, non figurano più – ovviamente – come stranieri. Le stime mostrano che almeno un terzo delle persone di nazionalità francese è d'origine straniera e forse molto di più se si risale a cinque o sei generazioni, si tratta soprattutto di origini italiane, magrebine, polacche, spagnole e portoghesi. Solo in alcune statistiche si hanno dati sui "francesi per acquisizione" che ovviamente escludono i "francesi per nascita" – anche se figli di genitori stranieri, *NdC.*]

<sup>3</sup> Y. Gastaut, *L'Immigration et l'opinion en France sous la Vè République*, Seuil, Paris 2000.

<sup>4</sup> D. Fassin, E. Fassin (a c. di), *De la question sociale à la question raciale? Représenter la société française*, La Découverte, Paris 2006.

stema”, degli aiuti sociali ecc.), sospetto di “cattiva integrazione”, di rivolta o sovversione.

Con gli anni 1974-1985, la situazione francese ha acquisito una caratterizzazione molto conflittuale a causa della crisi economica e della scelta politica di “stop” dell’immigrazione e, al contrario, di lotta contro un’immigrazione clandestina prima incoraggiata.<sup>5</sup> Dopo l’arrivo della sinistra al potere (1981) e poi il fallimento del suo tentativo di risanamento economico (1982-1983), è emerso il Front National, il partito d’estrema destra che progressivamente è diventato il supporto del risentimento delle fasce operaie “di origine francese” colpite dalla crisi<sup>6</sup> e ha imposto nel dibattito pubblico una “questione immigrazione” che, da allora, non ha mai smesso di destare preoccupazione (Gastaut, 2000). Nel campo politico questo si è tradotto nel radicamento di una preoccupazione per l’immigrazione clandestina e nella legittimazione della “lotta” contro di essa, sospettata di essere intrinsecamente pericolosa.<sup>7</sup> Una “governamentalità attraverso l’inquietudine” si è quindi reinstallata attraverso la figura dello straniero/immigrato.<sup>8</sup>

Allo stesso tempo, i “lavoratori immigrati” e le loro famiglie sono stati colpiti dalla disoccupazione ancor più duramente delle famiglie operaie “d’origine francese”. Si sono così trovati di fatto “a residenza coatta” nei grandi agglomerati di case popolari situati nelle periferie delle città, concentrandovi tutte le precarietà. Dopo il fallimento di un tentativo di costituzione di un movimento sociale (il “mouvement Beur”), gli immigrati si sono trovati senza alcuna forma di riconoscimento sociale e politico. Da lì alla svolta degli anni ottanta e novanta, c’è stata la cristallizzazione dei due fenomeni: da una parte la risorgenza delle rivolte urbane, dall’altra l’affermazione “identitaria” attraverso la religione musulmana di una parte dei figli francesi di questi “lavoratori immigrati”. Lungo tutti gli anni novanta sino a oggi, queste due questioni – le rivolte e la religione musulmana, in particolare attraverso la questione del “velo islamico” a scuola – non hanno smesso di agitare il dibattito politico-media-tico.<sup>9</sup> Gli anni 2001-2005 hanno infine portato a una svolta drammatizzata di queste due questioni a causa di due fatti importanti. Innanzitutto gli attentati dell’11 settembre 2001 che hanno acceso le paure e legittimato le idee di

<sup>5</sup> P. Weil, *La France et ses étrangers. L’aventure d’une politique de l’immigration, 1938-1991*, Calmann-Lévy, Paris 1991.

<sup>6</sup> N. Mayer, *Ces Français qui votent Le Pen*, Flammarion, Paris 1999.

<sup>7</sup> Si veda per esempio l’analisi dei discorsi politici al momento del voto della Legge Debré nel 1996 (C. Lessana, *Loi Debré: la fabrique de l’immigré*, “Cultures & Conflits”, 1998, 29-30, 125-141, 31-32, 141-158) e quella nel 2007 dopo l’elezione alla presidenza della Repubblica di Sarkozy e la creazione di un “ministero dell’Immigrazione e dell’Identità Nazionale” (S. Slama, *Politique d’immigration: un laboratoire de la frénésie sécuritaire*, in L. Mucchielli (a c. di), *La Frénésie sécuritaire. Retour à l’ordre et nouveau contrôle social*, La Découverte, Paris 2008a, pp. 64-76; C. Rodier, E. Terray (a c. di), *Immigration: fantasmes et réalités*, La Découverte, Paris 2008.

<sup>8</sup> D. Bigo, *Sécurité et immigration: vers une gouvernamentalité par l’inquietude?*, “Cultures & Conflits”, 31-32/1998, 13-38; D. Lochak, *L’Intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l’immigration*, “Cultures & conflits”, 64/2006, 129-147; Id., *Face aux migrants. Etat de droit ou état de siège?*, Textuel, Paris 2007.

<sup>9</sup> H. Rey, *La Peur des banlieues*, Presses de Sciences-Po, Paris 1996; A. Tsoukala, *Le Traitement médiatique de la criminalité étrangère en Europe*, “Déviance et Société”, 1/2002, 61-82; J. Bowen, *Why the French don’t like Headscarves. Islam, the Stats and Public Space*, Princeton University Press, Princeton 2008.

“conflitto di civiltà” – prima appannaggio delle sole correnti intellettuali xenofobe<sup>10</sup> – fino a banalizzare una reale “islamofobia”.<sup>11</sup> Una volta accreditato il legame fra l’“ascesa dell’integralismo musulmano” nel mondo e la delinquenza giovanile nelle *banlieues* francesi si è quindi arrivati a un vero e proprio panico morale come nell’*affaire* dei “tornelli” nel 2001-2002.<sup>12</sup> S’è quindi configurata progressivamente una vera e propria figura di “nemico interno”.<sup>13</sup> In correlazione a ciò, il tema di un “eccesso di delinquenza dei giovani d’origine immigrata” è stato molto presente nelle elezioni 2001-2002, raccogliendo un relativo consenso al di là della tradizionale divisione destra-sinistra.<sup>14</sup> In seguito, le tre settimane di rivolte dell’ottobre e novembre 2005 hanno avuto un’eco internazionale. Nel dibattito pubblico francese, esse hanno favorito la diffusione di opinioni a volte apertamente xenofobe, prima nascoste per paura dell’accusa di razzismo.<sup>15</sup>

Così, dopo le elezioni presidenziali del 2002, mentre il tema della sicurezza aveva perso terreno nelle preoccupazioni dei francesi (prevalevano i temi economici della disoccupazione e del potere d’acquisto), quello dell’immigrazione è tornato al centro nelle votazioni del 2007.<sup>16</sup> I sondaggi d’opinione indicano, in effetti, che un consenso assai largo è emerso per interpretare le rivolte in termini di “problema d’integrazione” inglobando un certo rilancio della xenofobia.<sup>17</sup> Vincent Tiberj ha mostrato come tale evoluzione abbia creato una

<sup>10</sup> J. Cesari, *Faut-il avoir peur de l'Islam?*, Presses de Sciences Po, Paris 1997.

<sup>11</sup> V. Geisser, *La Nouvelle islamophobie*, La Découverte, Paris 2003; T. Deltombe, *L'Islam imaginaire. La construction médiatique de l'islamophobie en France*, La Découverte, Paris 2005.

<sup>12</sup> Si veda L. Mucchielli, *Le Scandale des "tournantes". Dérives médiatiques et contre-enquête sociologique*, La Découverte, Paris 2005. L’espressione “tornelli”, ripresa dall’*argot* (gergo) popolare a opera dei giornalisti, riguarda gli stupri collettivi. Nel 2001 e nel 2002 i media si sono improvvisamente impadroniti di questo fatto parlandone quasi sempre come di un fenomeno nuovo, in forte aumento e specifico dei “giovani d’origine immigrata”, abitanti nelle *banlieues*. La ricerca citata ha testato ed empiricamente smentito questi tre “assunti”.

<sup>13</sup> D. Bigo, *L'Immigration à la croisée des chemins sécuritaires*, “Revue européenne des migrations internationales”, 1/1998, 25-46.

<sup>14</sup> L. Mucchielli, *Délinquance et immigration en France: un regard sociologique*, “Criminologie”, 2/2003, 27-55; Id., *Immigration et délinquance: fantasmes et réalités*, in N. Guénif-Souilamas (a c. di), *La République mise à nu par son immigration*, La Fabrique, Paris, 39-61.

<sup>15</sup> Si veda F. Gèze, *Les "Intégristes de la République" et les émeutes de novembre*, “Mouvements”, 44/2006, 88-100; G. Mauger, *L'Émeute de novembre 2005. Une révolte protopolitique*, Editions du Croquant, 2006, pp. 85-96. Ricordiamo che Sarkozy, allora ministro dell’Interno, aveva parlato della presenza di numerosi “delinquenti stranieri” fra i rivoltosi, come di quella (totalmente immaginaria) di “musulmani estremisti”. Fu seguito in ciò da numerosi uomini politici ma anche da giornalisti (per esempio quelli del settimanale “Marianne” che descrissero le rivolte come atti di “barbarie”, ma anche gli editorialisti del “Point” e del “Nouvel Observateur”), dalle associazioni militanti (l’Union des Familles Laïques parlò di “*caïds* dell’islam politico”), dagli intellettuali (R. Redeker denunciò il “nichilismo” dei rivoltosi vedendovi “l’espressione di un problema essenzialmente culturale”; da parte sua A. Finkielkraut vi vedeva “una rivolta a carattere etnico-religioso” dei “giovani che s’identificano con l’islam”). Alcuni fra loro (B. Accoyer, presidente del gruppo Ump alla camera dei deputati, G. Larcher, allora ministro del Lavoro, Philippe de Villiers, leader francesi d’estrema destra come pure H. Carrère d’Encausses, segretaria a vita dell’Académie Française) collegarono le rivolte alla poligamia di “questa gente [che] viene direttamente dal suo villaggio africano”. L. Mucchielli, *Violences et insécurité. Fantasmes et réalités dans le débat français*, La Découverte, Paris 2002.

<sup>16</sup> Si veda V. Tiberj, *La Crispation hexagonale. France fermée contre France plurielle, 2001-2007*, Plon, Paris 2008. Il candidato Sarkozy annunciò la volontà di creare un “ministero dell’Immigrazione e dell’Identità nazionale”.

<sup>17</sup> Così le risposte positive alla domanda “Ci sono troppi immigrati in Francia: siete d’accordo o no?” hanno oltrepassato nettamente il 50%.

domanda di sicurezza (o di ordine) e di “riassicurazione etnocentrica” che Sarkozy è riuscito a captare a suo profitto, ossia una delle principali chiavi della sua vittoria.

Così, i temi associati della sicurezza e degli stranieri (o dell’immigrazione) non hanno praticamente mai smesso di tornare al centro del dibattito pubblico in Francia, sin dagli anni settanta. È per questo che, quasi vent’anni dopo il primo studio delle statistiche sugli stranieri nella delinquenza e nel sistema penale,<sup>18</sup> è importante ritornare su tali dati, aggiornarli e ridiscuterne le interpretazioni. Dapprima proporremo però uno scorcio delle recenti inchieste di vittimizzazione per verificare se questo strumento d’analisi assai diverso dalle statistiche della polizia e della giustizia mostri delle differenze tra francesi e stranieri (I). Analizzeremo poi le statistiche della polizia dall’inizio degli anni settanta (II). In seguito confronteremo i dati di polizia con i dati giudiziari (III). Infine faremo il punto sulla situazione degli stranieri in carcere (IV) e nelle strutture di detenzione amministrativa (zone di attesa e centri di detenzione) (V).

### *1. La vittimizzazione: gli stranieri sono più o meno vittime dei nazionali?*

L’inchiesta di vittimizzazione, oltre a offrire un’informazione sui casi ignorati, permette di descrivere le vittime in funzione delle caratteristiche demografiche e sociali. In Francia, la prima è stata realizzata su scala nazionale dai ricercatori del Cesdip a metà degli anni ottanta. Questo centro di ricerche ne ha poi perfezionato la tecnica d’inchiesta successivamente impiegata a livello regionale e comunale.<sup>19</sup> Dopo il 1996, l’Insee ha inserito un modulo di vittimizzazione nella sua inchiesta annuale sulle condizioni di vita delle famiglie (Epcv), con un campione rappresentativo di circa 11.000 persone.<sup>20</sup> Nonostante qualche inopportuno cambiamento nel questionario (nel 1999, 2006 e 2007), oggi è possibile disporre di una buona serie di tali inchieste annuali.<sup>21</sup>

Dapprima abbiamo calcolato l’incidenza secondo la nazionalità degli intervistati. Le sole vittimizzazioni riguardanti gli individui trattati dall’inchiesta Epcv sono le aggressioni e i furti personali.<sup>22</sup> Gli intervistati di nazionalità straniera rappresentano una piccola parte del totale (circa il 6%). Poiché occorre un campione il più grande possibile affinché i risultati abbiano un senso, abbiamo scelto di utilizzare la somma delle inchieste Epcv dal 1996 al 2004 (i cui questionari sono abbastanza simili da permetterne il raggruppamento).

<sup>18</sup> P. Tournier, Ph. Robert, *Etrangers et délinquance. Les chiffres du débat*, L’Harmattan, Paris 1991.

<sup>19</sup> Ph. Robert, M.L. Pottier, R. Zauberman, *Les Enquêtes de victimation et la connaissance de la délinquance*, “Bulletin de méthodologie statistique”, 80/2003, 5-24.

<sup>20</sup> Le inchieste Pcv dell’Insee (l’Istat francese) non selezionano gli intervistati e non li interpellano via telefono ma sulla base della banca dati Insee degli alloggi e con interviste faccia a faccia. Il questionario è tradotto in più lingue. Tuttavia è difficile sapere abbastanza sull’effettiva rappresentatività e sull’affidabilità delle risposte.

<sup>21</sup> Si veda Ph. Robert, R. Zauberman, S. Nevanen, E. Didier, *L’Évolution de la délinquance d’après les enquêtes de victimation, France, 1984-2005*, “Déviance et Société”, 4/2008, 435-471. Questa tecnica d’inchiesta tende a generalizzarsi. Gli epidemiologi dell’Istituto nazionale della Sanità e della Ricerca medica (Inserm) e dell’Istituto nazionale della Prevenzione ed educazione per la Sanità (Inpes) se ne servono. Essa è stata anche utilizzata nel quadro delle ricerche sulle violenze in ambiente scolastico.

<sup>22</sup> A differenza delle vittimizzazioni riguardanti le famiglie, come i furti di auto o i furti con scasso.

**Tabella 1. Indici biennali di aggressione e furto personale secondo la nazionalità<sup>23</sup>**

	<i>francesi di nascita</i>	<i>france- sizzati*</i>	<i>Europa a 15</i>	<i>resto d'Europa</i>	<i>Magreb</i>	<i>Africa escluso Magreb</i>	<i>resto del mondo</i>	<i>totale</i>
campione (n. di persone)	80.723	2543	1921	450	1456	361	921	88.553
vittime d'aggressione in %	6,51	5,51	3,25	4,33	4,80	9,17	7,01	6,38
vittime di furti personali in %	4,95	5,48	4,91	6,39	4,04	8,74	6,26	4,99

\* stranieri che hanno acquisito la nazionalità francese.

**Tabella 2. Indici biennali di aggressione e furto personale secondo i paesi di nascita**

	<i>francesi di nascita</i>	<i>Europa a 15</i>	<i>resto d'Europa</i>	<i>Magreb</i>	<i>Africa escluso Magreb</i>	<i>resto del mondo</i>	<i>totale</i>
campione (n. di persone)	78.656	3143	859	3654	812	1429	88.553
vittime d'aggressione in %	6,51	3,79	4,91	5,31	9,42	7,34	6,38
vittime di furto personale in %	4,94	4,71	6,19	4,37	8,95	7,00	4,99

Leggendo la tabella 1, si noterà un'incidenza di aggressioni più elevata della media fra le persone di nazionalità "Africa escluso Magreb" e un'incidenza minore fra le persone di nazionalità "Magreb", "Europa a 15" e "resto d'Europa". L'incidenza dei furti personali è più elevata fra le persone di nazionalità "Africa escluso Magreb", "resto d'Europa" e "resto del mondo".

Calcolando l'incidenza secondo i paesi di nascita degli intervistati, come indica la tabella 2, ritroviamo le stesse differenze. Le persone nate in Africa (escluso Magreb) hanno un rischio d'aggressione superiore mentre le persone nate in Europa o nel Magreb hanno un rischio d'aggressione inferiore. Le persone nate in Europa (esclusa l'Europa a 15), in Africa (escluso il Magreb) e nel resto del mondo hanno peraltro un rischio di furto personale superiore alla media degli intervistati.

I tassi di vittimizzazione possono variare secondo le caratteristiche socio-demografiche o i luoghi di residenza degli intervistati. Le variazioni osservate secondo la nazionalità degli intervistati o i loro paesi di nascita possono quindi essere la conseguenza di altre caratteristiche di queste popolazioni. Un'analisi della "regressione logistica" al fine di spiegare l'essere stato vittima o

<sup>23</sup> Agli intervistati sono poste le domande seguenti: "Nel corso degli ultimi due anni, siete stati vittime di un'aggressione o di atti di violenza, compresi quelli da parte di persone che conoscete?" e "Nel corso degli ultimi due anni, siete stati vittime di furto diverso da furto con scasso o furto di auto?".

meno nel corso dei due anni precedenti potrebbe distinguere i criteri in gioco nelle variazioni dei tassi, permettendo uno studio “a parità di tutte le altre circostanze”.<sup>24</sup>

Come si evince dalla misura dell'influenza delle diverse variabili sull'essere stati o meno vittime d'aggressione (analisi della regressione logistica), a parità di tutte le altre circostanze le donne hanno una probabilità di essere vittime d'aggressione inferiore a quella degli uomini. L'età della persona incide molto ma è inversamente proporzionale alla probabilità di aggressione: i 75enni e più rischiano sino a cinque volte meno d'essere aggrediti rispetto ai 15-25enni. Tale rischio varia anche secondo l'occupazione degli individui: i disoccupati sono in media più vittime delle persone che lavorano; gli agricoltori, gli operai, i pensionati e gli altri inattivi sono meno vittime degli impiegati. Gli individui appartenenti a famiglie composte da coppie con figli sono meno vittime di quelli appartenenti ad altri tipi di famiglie; gli abitanti della regione parigina e delle città sono più spesso vittime dei rurali. Infine, ed è ciò che vogliamo sapere, *il tasso d'aggressione più importante fra le persone di nazionalità “Africa escluso Magreb” evidenziato con l'analisi degli indici sparisce quando si tiene conto delle altre variabili*; esso sembra quindi essere un prodotto artefatto dell'insieme di altre caratteristiche della popolazione.

Sempre a parità di tutte le altre circostanze, la misura dell'influenza delle diverse variabili sull'essere stati o meno vittime di furto personale (analisi di regressione logistica) permette di constatare che le donne hanno una probabilità di essere vittime di furto personale inferiore a quella degli uomini. Come nel caso delle aggressioni, l'età della persona ha anche un forte impatto sul suo rischio di essere vittime di furto (gli oltre 25enni rischiano almeno due volte meno di essere vittime dei 15-25enni) ma qui con l'avanzare dell'età non si osserva più una decrescita progressiva così decisa. Il rischio di furto varia anche secondo la categoria socio-professionale degli individui: artigiani, commercianti, liberi professionisti, quadri, professioni intellettuali superiori, agricoltori e quadri intermedi sono più vittime degli impiegati; i pensionati sono meno vittime mentre gli altri inattivi lo sono di più; gli individui appartenenti a famiglie composte da coppie con figli sono meno vittime di quelle appartenenti a famiglie monoparentali; gli abitanti della regione parigina sono più frequentemente vittime, e quelli dei comuni rurali sono meno derubati dei cittadini. Infine, al contrario di ciò che abbiamo constatato nel caso delle aggressioni personali, *il più alto tasso di furto personale fra le persone nate in “Africa escluso Magreb” e nel “resto del mondo” persiste a parità di tutte le altre circostanze*.

In sintesi, lo studio della vittimizzazione dei francesi e degli stranieri segnala che i nazionali sono più protetti di certe categorie di stranieri o di francesizzati nati all'estero, in particolare le persone originarie dell'Africa nera e dell'Asia. Questi ultimi sono in effetti più spesso vittime di furto personale (di cui una piccola parte – dal 10 al 15% a seconda degli anni e della formulazione delle domande – sono commessi con violenza).

<sup>24</sup> L'espressione abituale nella sociologia francese è *toutes choses égales par ailleurs*, che in latino corrisponde a *ceteris paribus sic stantibus* (si tratta di formule proprie di una tradizione durkheimiana), NdT.

## II. Il peso degli stranieri nella delinquenza secondo le statistiche della polizia

### Precauzioni metodologiche elementari

Quelle che vengono chiamate correntemente e a torto “statistiche della delinquenza” nel dibattito pubblico sono in realtà le statistiche di registrazione della delinquenza conosciuta e perseguita dai servizi di polizia e della gendarmeria,<sup>25</sup> a esclusione comunque delle infrazioni stradali, di alcune infrazioni registrate da altre amministrazioni (come la frode fiscale) e delle contravvenzioni.<sup>26</sup> Tali statistiche sono pubblicate in modo omogeneo e affidabile dal 1974. Il conteggio di quelle che vengono chiamate le “persone denunciate” (di cui tale fonte presenta la ripartizione uomini/donne, francesi/stranieri e minorenni/maggiorrenni) dipende a monte dall'accertamento; per la maggioranza dei reati gli autori non sono scoperti; inoltre, i tassi d'accertamento variano molto secondo i tipi d'infrazione: dal 7 all'8% per i furti in auto e di moto a più del 100% per le infrazioni alla legislazione sulle droghe e [...] quelle alla polizia degli stranieri.<sup>27</sup> L'accertamento dipende anche dalle denunce [da parte di cittadini, *NdT*] ma anche dal lavoro proattivo [o di prevenzione, *NdT*] della polizia, in particolare i controlli per strada. È assai provato che tali controlli prendono di mira gli stranieri innanzitutto sulla base dei loro tratti somatici.<sup>28</sup> Si tratta di ciò che viene chiamato correntemente “controllo somatico” (*facies*) o, più recentemente, “*profiling* etnico” (si veda Harcourt in questo volume, *NdC*). Tale pratica è palesemente diventata più frequente nel corso degli ultimi anni per due ragioni. La prima è che, dal 2002, l'arresto di stranieri irregolari è uno dei mezzi che i poliziotti e i carabinieri hanno trovato per soddisfare la direttiva politica di aumentare i tassi d'arresto.<sup>29</sup> La seconda è che dal 2007, con la creazione del ministero dell'Immigrazione, il governo francese ha deciso di organizzare una vera “caccia” agli stranieri irregolari, con obiettivi cifrati imposti ai poliziotti e ai carabinieri al fine di “fare numeri” anche in tale campo.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Si tratta di statistiche che, seguendo Kitsuse e Cicourel (1963), vanno considerate come la misura della produzione delle polizie, ossia le denunce e gli arresti che le polizie realizzano perseguendo in genere le “prede facili” secondo le direttive della gerarchia, del potere politico e anche della cosiddetta opinione pubblica. La gendarmeria corrisponde all'Arma dei carabinieri; in Francia ci sono due sole forze di polizia dello stato e solo negli ultimi anni stanno proliferando le polizie municipali oltre a quelle private, *NdT*.

<sup>26</sup> Ph. Robert, B. Aubusson de Cavarlay, M.-L. Pottier, P. Tournier, *Les Comptes du crime. Les délinquance en France et leur mesure*, l'Harmattan, Paris 1994; B. Aubusson de Cavarlay, *Les Statistiques de police: méthodes de production et conditions d'interprétation*, “Mathématiques, informatique et sciences humaines”, 136/1996, pp. 39-61; Id., *La Détention provisoire. Mise en perspective et lacunes des sources statistiques*, “Questions pénales”, 3/2006, pp. 1-4.

<sup>27</sup> Si veda J.H. Matelly, C. Mouhanna, *Police: des chiffres et des doutes. Regard critique sur les statistiques de la délinquance*, Michalon, Paris 2007 [tali tassi di accertamento – cioè di reati di cui s'è scoperto l'autore – sono simili a quelli italiani. Il rapporto fra reati e persone imputate nel caso dei reati di droga è simile in tutti i paesi; questo si spiega con il fatto che spesso il pusher è anche tossicodipendente e gli arresti per droga sono sovente di gruppo, soprattutto quando si tratta di blitz delle polizie nei giardini pubblici o anfratti delle aree urbane, *NdT*].

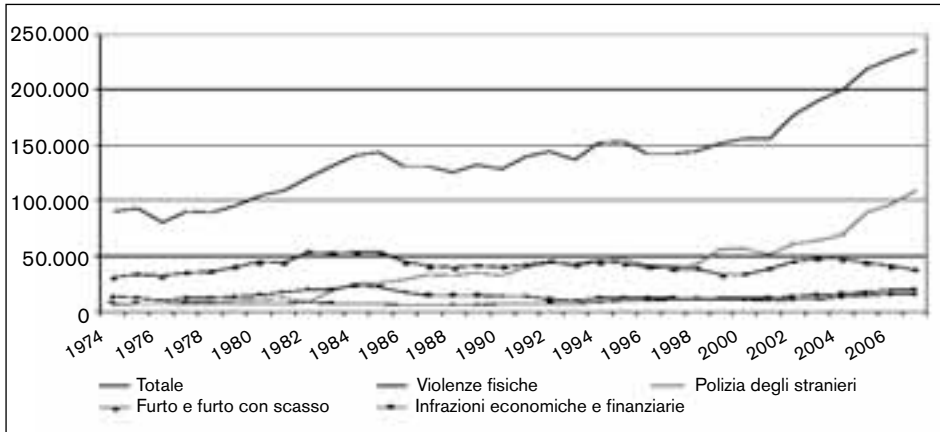
<sup>28</sup> R. Lévy, R. Zauberman, *Police, minorities and the French republican ideal*, “Criminology”, 41/2003, 4, 1065-1100.

<sup>29</sup> L. Mucchielli, *Le “Nouveau management de la sécurité” à l'épreuve: délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007)*, “Champ pénal/ Penal Field” <http://champpenal.revues.org/document3663.html>

<sup>30</sup> Si veda R. Lévy, R. Zauberman, *La Police et les minorités visibles: les contradictions de l'idéal républicain*, in Y. Cartuyvels, F. Digneffe, A. Pirès, Ph. Robert (a. c. di), *Politique, police et justice au bord du futur*, L'Harmattan, Paris 1998, pp. 287-300; Slama, in L. Mucchielli 2008a [tale input è stato chiamato da alcuni l'introduzione del *sarkomètre*, *NdT*].



**Figura 1.** Evoluzione del numero di stranieri fra le persone perseguite dal 1974 al 2007



Fonte: Dati del Ministère de l'Intérieur, rielaborati dagli autori.

Per queste ragioni, non si può in nessun caso ritenere che le persone denunciate dalla polizia costituiscano un campione rappresentativo della delinquenza constatata, *a fortiori* della delinquenza reale. Inoltre, nella valutazione del peso degli stranieri fra i denunciati, bisogna ricordare che alcune infrazioni riguardano solo gli stranieri. Si tratta della cosiddetta “delinquenza amministrativa” (Mucchielli, 2003), ossia le infrazioni alla “polizia degli stranieri”, ma anche i reati di falsi documenti d'identità e altri documenti e il reato di lavoro nero. Per calcolare il tasso di stranieri nei procedimenti di polizia, occorre quindi sottrarre tali reati. Infine, va ricordato che gli stranieri denunciati non sono necessariamente residenti sul territorio nazionale. La Francia è un paese a forte circolazione di persone e di merci e una delle prime destinazioni turistiche del mondo.<sup>31</sup> Inoltre, alcune delinquenze (in particolare i traffici di ogni sorta) sono per definizione transfrontaliere e gli stranieri possono quindi essere arrestati in Francia, anche se non vi risiedono, per reati commessi altrove.

### L'evoluzione del peso degli stranieri nella delinquenza registrata

La figura 1 mostra chiaramente che l'andamento della curva del totale degli stranieri imputati è identico a quello degli stranieri perseguiti per le sole infrazioni alla polizia degli stranieri. In altri termini, la delinquenza degli stranieri e la sua evoluzione sono innanzitutto e soprattutto il risultato della repressione dell'immigrazione clandestina. Per il resto, i reati contro i beni (furto e furto con scasso), quelli contro le persone (violenze fisiche e violenze sessuali) e le infrazioni economiche e finanziarie (truffe, falsi, assegni rubati, frode e altre infrazioni alla legislazione sui prezzi e la concorrenza, sui trasporti ecc.) variano poco. I reati contro i beni sono stabili nell'insieme del periodo, così come le infrazioni economiche e finanziarie.

Aumentano soltanto, soprattutto dopo la metà degli anni novanta, le violenze fisiche. Ma ciò non è proprio degli stranieri, è un movimento generale che si

<sup>31</sup> Nel 2007 hanno soggiornato in Francia 82 milioni di turisti (1,3 volte la popolazione francese), di cui 45 milioni per almeno 4 notti (*Les Chiffres-clefs du tourisme*, Ministère du Tourisme, Paris 2008).

**Tabella 3. Evoluzione della percentuale degli stranieri nelle imputazioni (1977-2007)**

<i>Infrazioni</i>	1977	1987	1997	2007	<i>trend</i>
<i>Furto</i>	16,2	14,4	14,2	14,1	-13%
furto di auto e moto	13,7	11	8,6	6,1	-55%
furto su auto	18,3	14,3	10,6	9,7	-47%
furto in negozio	17,3	19	23,9	21,8	+26%
con scasso o in appartamento	14,9	11,6	10,4	11,6	-22%
con violenza senza arma da fuoco*	23,9	18,8	16,6	13,6	-43%
<i>Violenze fisiche</i>	17,1	13	12,7	13,1	-23%
omicidi diversi	18,4	15,6	15,1	16	-13%
violenze e lesioni	24	17,4	15,8	13,9	-42%
violenza sessuale	29,8	18,5	12,4	13,4	-55%
altri reati sessuali	15,7	13,3	8,6	21,4**	-
<i>Reati d'ordine pubblico</i>					
distruzioni, degradazioni di beni privati	13,5	12,2	11	7,6	-44%
distruzioni, degradazioni di beni pubblici	9,4	9,6	8,9	4,8	-49%
traffici di stupefacenti	62,5	39	21	22,7	-64%
uso di stupefacenti	10,5	15,6	8,8	6,9	-34%
reati contro polizie	13,2	12,8	14	10,5	-20%
<i>Delinquenza amministrativa</i>					
“Polizia degli stranieri”	96,3	96,8	97,5	97,2	=
Falsi documenti d'identità	79,2	68,7	71,2	77,1	=
Lavoro clandestino	-	-	23,5	31,5	-
Totale	23,5	16,8	17,2	20,9	-11%
Numero di stranieri imputati	136.749	130.070	142.053	235.767	× 6,4
Totale ricalcolato***	13,8	12,7	12,7	10,7	-22%
Numero di stranieri ricalcolato	78.619	93.437	93.261	119.149	× 1,5
Numero totale imputati	582.770	775.756	797.362	1.128.871	× 2

\* = salvo che per il 1987, in cui il dato pubblicato corrisponde a furto con violenze con ogni sorta di arma;

\*\* = dato in rialzo sorprendentemente rapido dal 2002; \*\*\* = totale senza le infrazioni amministrative;

Fonte: Ministère de l'Intérieur, calcoli degli autori.

spiega con profondi processi di “penalizzazione” e trasformazione delle norme sulle violenze.<sup>32</sup>

La tabella 3 mostra la proporzione di stranieri rispetto all'insieme delle persone imputate di reati, secondo le principali categorie d'infrazione, comparandola per decennio a partire dal 1977. Possiamo quindi proporre le tre considerazioni seguenti:

a) Nel corso degli ultimi trent'anni, inizialmente la parte degli stranieri nell'in-

<sup>32</sup> L. Mucchielli, *Une Société plus violente? Analyse sociohistorique de l'évolution des violences interpersonnelles en France depuis les années 1970*, “*Déviance et Société*”, 2/2008b, pp. 115-146.

sieme della delinquenza è diminuita ma tale tendenza si è tuttavia rovesciata a metà del periodo. In realtà, ciò è dovuto di nuovo alla repressione dell'immigrazione clandestina. Sottraendo dal calcolo la "delinquenza amministrativa" (le infrazioni che riguardano quasi soltanto gli stranieri o nelle quali sono per definizione sovrarappresentati: infrazioni alla polizia degli stranieri, lavoro clandestino, falsi documenti d'identità), si constata una diminuzione costante della proporzione di stranieri fra le persone imputate, sino ad abbassarsi al 10,7% nel 2007.<sup>33</sup>

b) Salvo qualche rara eccezione come il furto in negozio (delinquenza di poveri per eccellenza), la parte degli stranieri fra le persone denunciate è diminuita in tutte le categorie di reato. Le più forti diminuzioni riguardano le violenze interpersonali, le infrazioni alla legislazione sugli stupefacenti (soprattutto il traffico) e le distruzioni-degradazioni.

c) Mentre era aumentato poco tra il 1987 e il 1997, il numero di stranieri denunciati è invece aumentato molto fra il 1997 e il 2007. In tali anni è quindi successo qualcosa; come vedremo, si tratta di quello che possiamo chiamare "effetto Sarkozy".

## Il ruolo degli stranieri nel "nuovo *management* della sicurezza"

Come mostra una ricerca precedente (Mucchielli, 2008a), al suo arrivo al ministero dell'Interno nel 2002 Sarkozy ha voluto imporre un "nuovo *management* della sicurezza" ai 237.000 poliziotti e carabinieri francesi. L'obiettivo era doppio: da un lato far abbassare il dato ufficiale della delinquenza registrata, dall'altro far aumentare gli indicatori della "*performance* della polizia" (tassi d'accertamento degli autori di reato, numero di persone arrestate e numero di persone denunciate, cioè segnalate all'autorità giudiziaria). Per arrivare a tale obiettivo fissato a priori e sotto il controllo da parte di tutta la catena gerarchica (con sanzioni sull'avanzamento di carriera dei funzionari e incoraggiamenti anche con premi al merito) i poliziotti e i carabinieri sono stati indotti a occuparsi meno dei contenziosi "a debole tasso d'accertamento" (per esempio i numerosi tipi di furto) per concentrarsi sui reati più "redditizi" in termini d'identificazione dell'autore. In tale contesto, moltiplicando i controlli per strada e nei luoghi frequentati dagli stranieri (comprese a volte le questure, che rilasciano i permessi di soggiorno e dove gli stranieri sono chiamati a presentarsi per "convocazioni trappola"), nei locali delle associazioni e anche degli ospedali, ormai considerati come "luoghi pubblici",<sup>34</sup> le forze dell'ordi-

<sup>33</sup> La situazione francese appare quindi diversa da quella italiana, spagnola o anche greca, cioè dei paesi del Sud, innanzitutto perché la Francia è un paese di "vecchia" immigrazione in cui, malgrado l'orientamento dei governi dell'ultimo decennio e soprattutto di Sarkozy, restano ancora forti certe garanzie quantomeno per gli immigrati regolari (meno precarietà del mantenimento del permesso di soggiorno). Tuttavia, se si potesse "scavare" ulteriormente nelle statistiche ufficiali si scoprirebbe facilmente che la maggioranza dei francesi denunciati, arrestati e incarcerati è composta da giovani francesi nati in Francia ma i cui genitori sono di origine straniera, spesso magrebini e in particolare algerini. È quanto risulta da testimonianze di operatori delle carceri; purtroppo le ricerche etnografiche sulle pratiche delle polizie e nelle carceri sono assai rare in tale paese, *NdT*.

<sup>34</sup> A questa caccia senza precedenti è stato posto solo in parte un limite alle porte delle scuole, grazie alla mobilitazione della "Rete d'educazione senza frontiere" ([www.educationsansfrontieres.org](http://www.educationsansfrontieres.org)).

**Tabella 4. L'evoluzione del numero degli stranieri denunciati fra il 2001 e il 2007**

	2001	2007	evoluzione in %	% nell'evoluzione*
Infrazioni alla polizia degli stranieri	52.130	108.675	+108	70,5
Furto in negozio	13.791	12.447	-9,7	-1,7
Lesioni volontarie	12.212	19.701	+61,3	9,3
Falsi documenti d'identità	6389	4454	-30,3	-2,4
Ricettazione	5586	6638	+18,8	1,3
Uso di stupefacenti	4508	8015	+77,8	4,4
"Altri reati"	4115	6377	+55	2,8
Reati contro polizie	3992	4435	+11,1	0,6
Truffe e abusi di fiducia	3834	6172	+61	2,9
Minacce o ricatti	3416	5198	+52,2	2,2
Lavoro clandestino	1859	3489	+87,7	2
"Altre aggressioni sessuali"	564	3341	+492	3,5
Altri (diversi)	43.148	46.825	-7,9	
<i>Totale stranieri denunciati</i>	<i>155.544</i>	<i>235.767</i>	<i>+51,6</i>	

\* il calcolo è: (dato 2007 – dato 2001 dell'infrazione) × 100 / (dato 2007 – dato 2001 del totale).

Fonte: Ministère de l'Intérieur, elaborazione nostra.

ne hanno intensificato la caccia agli stranieri in situazione irregolare.<sup>35</sup> Hanno accresciuto anche la persecuzione dei consumatori di droghe come pure quella dei contenziosi interpersonali di lieve gravità (insulti, minacce, violenze lievi) i cui autori sono facilmente perseguibili poiché vengono esplicitamente segnalati dalle vittime.

La tabella 4 permette di misurare l'impatto di tale politica sulla repressione dell'immigrazione clandestina e, di conseguenza, il contributo di questa a tale "nuovo *management*".

Si vede allora che la crescita del numero di stranieri denunciati fra il 2001 e il 2007 è dovuta per il 70,5% all'immigrazione clandestina. Si può peraltro calcolare che il solo aumento del numero di stranieri denunciati dal 2002 rappresenta il 21% del totale dell'aumento dei denunciati. In altri termini, la caccia ai clandestini ha largamente contribuito al miglioramento generale della "performance poliziesca" durante tale periodo. Si potrebbero fare calcoli equivalenti sui tassi d'accertamento e il numero di fermi e arresti, per verificare se gli stranieri appaiono come una categoria di persone particolarmente redditizia per le statistiche della polizia, peraltro come i consumatori di droghe (Mucchielli, 2008a).

<sup>35</sup> Tale è l'obiettivo della Circolare JUSD0630020C del 21 febbraio 2006, comune al ministro dell'Interno e al ministro della Giustizia e avente come oggetto: "Condizioni di controllo d'identità di uno straniero in situazione irregolare, fermo dello straniero in situazione irregolare, risposte penali" (17 pp.), mirante a "invitare i Pm a investire pienamente tale campo d'azione condiviso e definire certi orientamenti della risposta penale" come pure a "ricordare ai questori la necessità di pronunciare il decreto d'accompagnamento alla frontiera precisando certe regole della procedura, specialmente nelle circostanze specifiche dell'identificazione a domicilio e presso le questure". La pratica delle "convocazioni trappola" in questura è stata disapprovata ben due volte dalla Corte di Cassazione, la cui ultima decisione (25 giugno 2008) stabilisce: "l'amministrazione non può utilizzare la convocazione in questura [di uno straniero] per un esame della sua situazione amministrativa necessitante la sua presenza personale, per procedere alla sua identificazione in vista del suo fermo senza infrangere il diritto francese così come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

### *III. La parte degli stranieri nella delinquenza secondo le statistiche giudiziarie*

Le statistiche giudiziarie forniscono un resoconto delle condanne pronunciate dall'insieme dei tribunali francesi, sulla base dello sfoglio (parziale) del casellario giudiziario. Pubblicate annualmente dal 1984, tali statistiche indicano in dettaglio le infrazioni, il sesso, l'età e la nazionalità delle persone condannate.<sup>36</sup> Nella tabella 5 mettiamo a confronto la struttura della delinquenza giudicata dei francesi con quella degli stranieri e, nell'ultima colonna a destra, l'incidenza degli stranieri in ogni tipo d'infrazione.

Il confronto delle due strutture indica una somiglianza quasi perfetta dal punto di vista giuridico, nella ripartizione fra i crimini, i reati e le contravvenzioni. Gli stranieri appaiono semplicemente un po' meno condannati per crimini e reati e un po' più per contravvenzioni. Nel dettaglio dei reati (che rappresentano il 94% dell'insieme delle condanne), si trova immediatamente la sovrarappresentazione degli stranieri nelle "infrazioni amministrative" (infrazioni alla polizia degli stranieri, falsi in scrittura e lavoro irregolare). Per il resto, rispetto ai nazionali gli stranieri sono più incriminati per il furto, in misura uguale per le violenze fisiche e sessuali,<sup>37</sup> meno per la maggioranza delle altre infrazioni, incluse quelle al codice della strada. In un contesto politico (soprattutto nel 2006, cioè l'anno in cui fu giudicata la maggioranza dei rivoltosi del 2005) con gli stranieri frequentemente accusati di mancare di rispetto allo stato e anche di contribuire ai disordini sociali,<sup>38</sup> si segnala al contrario che la loro delinquenza è meno marcata di quella dei nazionali per le infrazioni a pubblico ufficiale (cioè soprattutto ai poliziotti) così come per le distruzioni-degradazioni. In sintesi, c'è qui una quasi perfetta similitudine fra la struttura della delinquenza degli stranieri e quella dei nazionali.

Con la tabella 6, tentiamo di confrontare i dati della statistica giudiziaria (persone condannate) e quelli della statistica di polizia (persone arrestate), osservando la proporzione degli stranieri nelle diverse categorie d'infrazione secondo le due fonti e per la stessa annata (2006, ultimi dati pubblicati dall'amministrazione della giustizia). Si constata che la polizia sovrastima il peso degli stranieri nella delinquenza poiché persegue molte infrazioni alla polizia degli stranieri (che saranno poi trattate per via amministrativa e non giudiziaria). Una volta sottratte tali infrazioni, la parte degli stranieri nella delinquenza registrata è comunque globalmente simile a quella dei nazionali (attorno al 12,5% nelle due popolazioni). In dettaglio, si constata nondimeno una sovrastima della polizia sulla maggioranza dei tipi d'infrazioni;<sup>39</sup> lo scarto più importante riguarda le violenze in generale e le violenze sessuali in particolare. Si

<sup>36</sup> A differenza della statistica di polizia, esse includono la delinquenza stradale e le contravvenzioni di 5ª classe (che sono le più gravi; le altre sono giudicate dai tribunali di polizia).

<sup>37</sup> Ma in misura nettamente inferiore per le aggressioni sessuali sui minori rispetto ai nazionali.

<sup>38</sup> Vedi *supra*, nota 3, specialmente le dichiarazioni di Sarkozy a proposito delle rivolte di novembre 2005.

<sup>39</sup> Fanno eccezione le infrazioni alla legislazione sugli stupefacenti, più precisamente solo il traffico delle droghe (gli stranieri rappresentano qui il 23,5% dei denunciati dalla polizia e il 33,7% dei condannati (la differenza si spiega con il fatto che la statistica giudiziaria distingue il "traffico (import/export)", che invece noi abbiamo sommato qui alle due altre sottocategorie: il "commercio-trasporto" e l'"offerta-cessione").

**Tabella 5. Confronto tra la struttura della delinquenza degli stranieri e quella dei francesi nelle statistiche giudiziarie (2006)**

	<i>stranieri imputati</i>	<i>% sul tot stranieri</i>	<i>francesi imputati</i>	<i>% sul tot francesi</i>	<i>% reati di stranieri</i>
Crimini (gravi)	372	0,5	2870	0,6	11,5
Reati	72.670	94,1	471.441	95,2	13,4
Contravvenzioni 5 <sup>a</sup> classe	4165	5,4	20.619	4,2	16,8
Totale	77.207	100	494.930	100	13,5
Totale salvo “infrazioni amministrative”	69.486		488.586		12,4
<i>Dettaglio dei reati</i>	72.670	100	471.441	100	13,4
Circolazione stradale	25.372	34,9	194.506	41,3	10,6
Furto e ricettazione	14.157	19,5	89.230	18,9	13,7
Lesioni e violenze volontarie	6722	9,3	45.062	9,6	13
Polizia degli stranieri	4651	6,4	427	0,1	91,6
Stupefacenti	3792	5,2	29.821	6,3	11,3
Truffe	2036	2,8	12.064	2,6	14,4
Reati contro polizie	1800	2,5	15.871	3,4	10,2
Falsi in scrittura	1612	2,2	2779	0,6	36,7
Lavoro irregolare	1458	2	3138	0,7	31,7
Distruzioni, degradazioni	1341	1,8	18.081	3,8	6,9
Offese alla morale (di cui sui minori)	1329 (278)	1,8 (20,9)	8750 (4483)	1,8 (51,2)	13,2
Violenze involontarie	961	1,3	10.886	2,3	8,1
Altri	7439	10,3	40.826	8,6	15,4
<i>Peso delle “infrazioni amministrative”</i>	7721	10,6	6344	1,4	54,9

Fonte: Ministère de la Justice, serie “Le condanne”.

**Tabella 6. Confronto tra la struttura della delinquenza dei francesi e quella degli stranieri nelle statistiche di polizia e giudiziarie (2006)**

	<i>% stranieri condannati</i>	<i>% stranieri arrestati</i>
Furto e ricettazione	13,7	15
Truffe, abuso di fiducia	13,4	14,7
Distruzioni, degradazioni	6,9	7,5
Lesioni e violenze volontarie	13	14,7
Offese alla morale	13,2	20,5
Minacce verbali	11,2	13,7
Stupefacenti	11,3	8
Polizia degli stranieri	91,6	97,7
Reati contro polizie	10,2	11,5
Totale	13,5	20,7
Totale salvo infrazioni amministrative	12,4	12,6

Fonte: Ministère de l'Intérieur e Ministère de la Justice.

può fare qui l'ipotesi che i poliziotti perseguano molti fatti di assai lieve gravità, che i tribunali archiviano o trattano in alternativa ai rinvii a giudizio.

Vediamo ora il tipo di pene comminate dai tribunali nei confronti degli stranieri e l'esecuzione di queste.<sup>40</sup>

#### *IV. Le pene inflitte agli stranieri e l'evoluzione della loro incarcerazione*

La statistica giudiziaria delle condanne permette di osservare le pene (principali) pronunciate contro gli stranieri e di confrontarle con quelle inflitte ai nazionali. La tabella 7 riassume le informazioni disponibili sul numero di stranieri secondo il tipo di pene e sulla parte degli stranieri in ogni tipo di pena e, soprattutto, permette di confrontare la struttura delle pene inflitte ad ambedue i gruppi.

Come si può vedere, gli stranieri sono sanzionati più pesantemente per la stessa infrazione, anche quando la struttura della loro delinquenza è simile a quella dei nazionali, e sono più spesso condannati a pene carcerarie. Nello specifico, essi sono più spesso condannati alla detenzione o alla condizionale parziale e più raramente alla condizionale completa; inoltre vengono condannati a pene più lunghe.

Infine, gli stranieri sono condannati a delle ammende un po' più spesso rispetto ai nazionali. Al contrario, sono condannati più raramente a pene sosti-

**Tabella 7. Numero e proporzione degli stranieri secondo la pena principale (2006)**

<i>Natura della pena principale</i>	<i>stranieri condannati</i>	<i>% stranieri sul totale condanne</i>	<i>struttura delle pene stranieri</i>	<i>struttura delle pene insieme dei condannati</i>
Incarcerazioni	43.134	13,5	55,9	51,9
<i>Di cui reclusione</i>	169	13,4	0,2	0,2
<i>Di cui convalidate</i>	20.394	17,2	26,4	19,3
- per meno di 1 mese	406	12,2	0,5	0,5
- 1 a 6 mesi	11.619	16,3	15	11,6
- 6 mesi a 1 anno	3899	16,5	5	3,9
- 1 a 5 anni	3952	21,8	5,1	3
- più di 5 anni	518	23,1	0,7	0,4
<i>Di cui con condizionale totale</i>	22.571	11,4	29,2	32,3
Ammenda	25.889	13,2	33,5	32
Pena di sostituzione	5835	9,5	7,6	10
Misura educativa	1513	5,2	2	4,8
Sanzione educativa	42	5	0	0
Dispensa di pena	794	10,3	1	1,3
Totale delle pene	77.207	12,6	100	100

Fonte: Ministère de la Justice, serie "Le condanne".

<sup>40</sup> Purtroppo non si dispone di dati che incrocino la nazionalità con le procedure e le decisioni giudiziarie anteriori al giudizio finale.

tutive o misure educative. I dati del 2006 confermano dunque una constatazione fatta più volte in questi ultimi anni.<sup>41</sup>

Come interpretare – a parità di infrazioni – questa maggiore severità nei confronti degli stranieri e, in particolare, il più frequente ricorso alla detenzione?<sup>42</sup> La spiegazione corrente sostiene che si tratti non di una forma di discriminazione fondata su motivi di tipo ideologico ma di una sorta di circolo vizioso fondato sulla situazione di precarietà allo stesso tempo giuridica e sociale di molti stranieri. Che abbiano o no il permesso di soggiorno regolare, gli stranieri perseguiti per infrazioni commesse sul territorio francese offrono *per definizione*, rispetto ai nazionali, meno “garanzie di rappresentazione” ai processi (referenze che si danno per accedere a pene alternative o alla condizionale): domicilio, situazione familiare, impiego (Tournier, Robert, 1991, p. 87; Mary, Tournier, 1998, p. 17). Più semplicemente, in molte situazioni, i Pm (magistrati inquirenti del *parquet* che decidono dell’orientamento dei procedimenti) possono temere che gli stranieri non si presentino alle ulteriori convocazioni in tribunale<sup>43</sup> quando sono sottoposti ai servizi di polizia o carabinieri. Fanno quindi più frequentemente ricorso alla procedura di comparizione immediata, nel corso della quale i magistrati optano più spesso per la detenzione provvisoria, cosa di cui le condanne finali tengono generalmente conto al fine di “coprire” (giustificare) il tempo di questa detenzione.<sup>44</sup>

Altre ricerche hanno evidenziato che, si tratti di stranieri o di francesizzati,

<sup>41</sup> Si veda P. Tournier, *Nationality, Crime and Criminal Justice in France*, in M. Tonry (a c. di), *Ethnicity, Crime, and Immigration. Comparative and Cross-National Perspectives*, “Crime and Justice. A Review of Research”, vol. 21/1997, University Press of Chicago, pp. 523-551 (una versione di questo stesso testo si trova in S. Palidda (a c. di), *Délict d’immigration*, Cost – Communauté Européenne 1996); F.L. Mary, P. Tournier, *La Répression pénale de la délinquance des étrangers en France*, “Information – Prison – Justice”, 84/1998, usano le statistiche giudiziarie del 1991. Si veda anche l’“osservazione civica” realizzata dai militanti della Cimade (*Les Prétoires de la misère. Observation citoyenne du Tribunal correctionnel de Montpellier*, collezione “Causes Communes”, fuori catalogo, gennaio 2004), nella misura in cui essa si apparenta a una vera ricerca (fondata sull’osservazione di 50 giorni d’audizione al Tgi di Montpellier e il trattamento giudiziario di 480 fermati di cui il 25% stranieri). Questa ricerca sottolinea anche che gli stranieri sono più sottoposti a giudizio con procedura di comparizione immediata e che, a infrazione e casellario giudiziario uguali, sono più pesantemente sanzionati dei francesi. [Lo stesso tipo di risultato era stato ottenuto con la ricerca svolta da S. Palidda e F. Quassoli per il progetto Migrinf (fp5) nel 1995-98, risultati in parte pubblicati in F. Quassoli, *Immigrazione uguale criminalità: rappresentazioni di senso comune e pratiche degli operatori del diritto*, “Rassegna Italiana di Sociologia”, XL/1, 1999, pp. 43-76, NdT.]

<sup>42</sup> Questo stesso tipo di risultati si ottiene analizzando i casi simili in Italia; si veda in particolare F. Quassoli, 1999, NdT.

<sup>43</sup> Convocazioni a loro indirizzate per iscritto a un indirizzo che non hanno necessariamente o che i magistrati possono stimare temporaneo o fittizio [esattamente lo stesso avviene in Italia; si veda F. Quassoli, 1999 e G. Petti, *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, ombre corte, Verona 2004].

<sup>44</sup> Si veda M. Guillonnet, A. Kensey, C. Portas, *Détenus étrangers*, “Cahiers de démographie pénitentiaire”, 6/1999, pp. 1-4; Aubusson de Cavarlay, 2006. Abbiamo visto che gli stranieri rappresentano più del 90% delle persone condannate per infrazioni alla legislazione della polizia degli stranieri; tali infrazioni hanno dato luogo a una misura di detenzione provvisoria nel 27,5% dei casi nel 2005 (Commission de suivi de la détention provisoire, *Rapport 2007*, Ministère de la Justice, Paris 2007, p. 35). La Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme ha anch’essa segnalato che gli stranieri sono stati più spesso sottoposti a detenzione provvisoria: 41,7% fra gli stranieri incarcerati contro 31,3% fra i nazionali nel 2004 (Cncdh, 2004, p. 4). [Lo stesso tipo di risultato era stato ottenuto in una ricerca per il progetto dell’Iue e poi della regione Emilia-Romagna negli anni 1994-1999 (S. Palidda, *Polizia e immigrati: un’analisi etnografica*, “Rassegna Italiana di Sociologia”, 1999, XL/1, pp. 77-114). Ricordiamo che i Pm milanesi protestarono pubblicamente contro l’abuso degli arresti che provocava un’alta percentuale di non-convalide e uno spreco di risorse del tribunale – si vedano i risultati in parte pubblicati in S. Palidda, 1999 e Id., *Polizia postmoderna*, Feltrinelli, Milano 2000, NdT.]



i “giovani d’origine magrebina” sembrano essere vittime di una punitività particolare. È ciò che suggeriscono almeno tre studi originali. In un lavoro già datato sui procedimenti in flagranza di reato a Parigi, R. Lévy aveva mostrato che, a infrazione e a casellario giudiziario uguali, ma anche a “garanzie di rappresentazione” uguali, i magistrati rinviano più spesso a giudizio gli uomini di “tipo magrebino”.<sup>45</sup> Più recentemente, sfruttando in maniera innovativa i dati giudiziari locali, Pager ha mostrato che, a volume d’infrazioni e a tassi di disoccupazione uguali, esiste una correlazione fra i tribunali che pronunciano più misure e pene di carcere e i dipartimenti (province) in cui i giovani di origine magrebina sono più numerosi.<sup>46</sup> Tuttavia, questo non significa che i meccanismi discriminatori si situino allo stadio giudiziario. La ricerca di Jobard e Nevanen, consacrata al trattamento giudiziario delle infrazioni di pubblici ufficiali, constata a sua volta l’ineguaglianza giudiziaria ma fa chiaramente risalire alla fase del procedimento di polizia una sorta di vendetta che si focalizza specialmente sugli uomini “d’origine magrebina”.<sup>47</sup> Ci torneremo nelle conclusioni.

Eppure esiste una diminuzione degli stranieri nella popolazione carceraria. Malgrado tutto ciò che è stato detto sin qui, dalla metà degli anni novanta l’evoluzione dell’incarcerazione degli stranieri è in calo (dopo un movimento inverso nel periodo precedente). Il primo gennaio 2008 gli stranieri sono stati il 19,1% della popolazione carceraria, mentre erano arrivati al 31% nel 1993.<sup>48</sup> Questa diminuzione si spiega principalmente con la decrescita delle condanne per infrazioni alla polizia degli stranieri e, in misura minore, quella per infrazioni alla legislazione sugli stupefacenti e per furto semplice. Questa tendenza si accompagna a un cambiamento progressivo dell’origine degli stranieri incarcerati. Mentre nel 1993 gli originari dei paesi del Magreb rappresentavano circa il 57% degli stranieri detenuti, tale proporzione s’è abbassata al 36% nel 2006 (Hazard, 2008). Al contrario, si registrano sempre più stranieri originari dei paesi asiatici e dell’Europa dell’Est (in particolare rumeni).<sup>49</sup>

In un’epoca in cui la criminalizzazione degli stranieri è ripresa fortemente, mentre la popolazione carceraria non cessa globalmente di aumentare dal 2001 e i procedimenti di polizia per infrazioni alla norme degli stranieri (Ile) sono anch’essi aumentati dal 2002, la diminuzione del numero di stranieri in carcere può sorprendere. Analizzando i motivi d’ingresso in carcere, si consta-

<sup>45</sup> R. Lévy, *Du Suspect au coupable. Le travail de police judiciaire*, Méridiens Klincksieck-Médecine et Hygiène, Paris-Genève 1987.

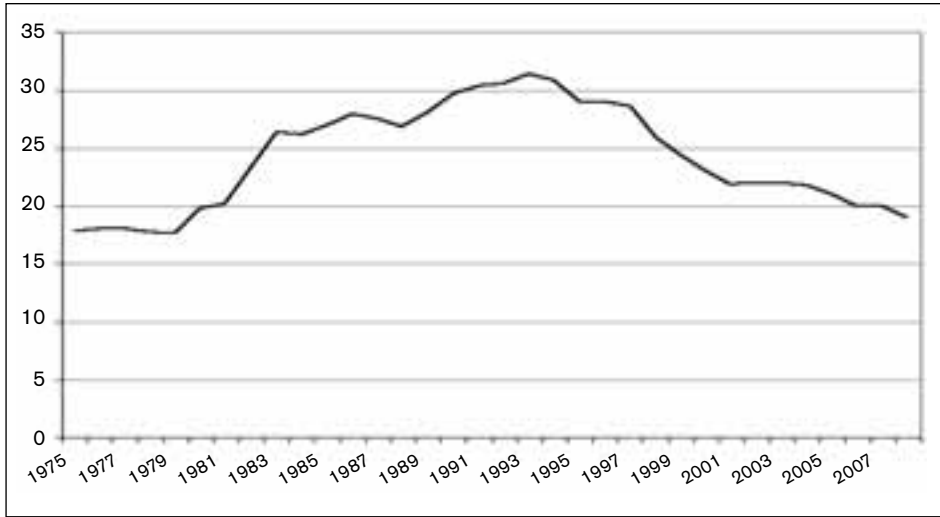
<sup>46</sup> D. Pager, *The Republican ideal? National minorities and the criminal justice system in contemporary France*, “Punishment and Society”, 4/2008, pp. 375-400.

<sup>47</sup> F. Jobard, S. Nevanen, *La Couleur du jugement. Les discriminations dans les décisions judiciaires en matière d’infractions à agents de la force publique (1965-2005)*, “Revue française de sociologie”, 48/2007 (2), pp. 243-272.

<sup>48</sup> Ministère de la Justice, *L’Administration pénitentiaire en chiffres*, Paris 2008.

<sup>49</sup> Non sorprende che la caratteristica sociale dominante di tale popolazione resta il suo deficit d’integrazione economica e sociale: la metà degli stranieri detenuti erano inattivi prima dell’incarcerazione; a ciò si aggiunge circa il 30% di disoccupati, cioè in totale 80%. Si ignora tuttavia, ovviamente, la parte di lavoro nero. [Come mostrano alcune ricerche italiane e di altri paesi, si conferma qui il meccanismo della “sostituzione”: gli ultimi arrivati hanno sempre la peggio in tutti i campi, dall’alloggio, al lavoro nero, alle attività illegali e nell’essere le “prede facili” della produzione delle polizie come del razzismo; si veda S. Palidda, *Mobilità umana*, Cortina, Milano 2008, NdT.]

**Figura 2.** Evoluzione del peso degli stranieri nella popolazione carceraria dal 1975 al 2008



Fonte: Direction de l'Administration pénitentiaire.

ta comunque che questa diminuzione si spiega principalmente con la riduzione del numero di ingressi motivati con gli Ile.<sup>50</sup> Per capire tale apparente paradosso, occorre osservare la sanzione dell'immigrazione irregolare.

#### *V. L'evoluzione delle diverse forme di detenzione amministrativa*

Da tempo l'incarcerazione per decisione giudiziaria non costituisce più l'unico né il principale mezzo di repressione dell'immigrazione clandestina. Guardiamo quindi gli altri due tipi di detenzione: il "trattenimento nelle zone di attesa" e quello "in detenzione amministrativa", ossia il più frequente trattamento dell'immigrazione clandestina dal 1990.

#### **Il trattenimento nelle zone d'attesa**

Le zone d'attesa sono state istituite con la legge del 6 luglio 1992 che ha legalizzato (e reso più trasparente) una pratica amministrativa precedente. Tali zone sono istituite per trattenere gli stranieri arrivati alle frontiere (per via di terra, aerea, marittima, ferroviaria) non autorizzati all'ingresso sul territorio francese; una parte di essi chiedono asilo politico. La zona d'attesa è quindi destinata ad accoglierli per il tempo necessario, a farli ripartire oppure a valutarne la domanda d'asilo. Il controllo è esercitato dapprima dalla polizia di frontiera (Paf), che può trattenere una persona sino a 72 ore, dopo di che un giudice ne può ordinare il prolungamento. In totale, gli stranieri (individui o famiglie con

<sup>50</sup> A. Hazard, *Les Étrangers dans les statistiques pénitentiaires*, "Cahiers de démographie pénitentiaire", 25/2008, pp. 1-4.

figli) possono essere mantenuti sino a 20 giorni in zona di attesa, su decisione giudiziaria. Passato tale tempo, se la polizia non li ha espulsi li deve lasciar entrare in territorio francese ma li può immediatamente ricontrollare, rimmetterli in detenzione e portarli davanti al tribunale per “sottrazione all’esecuzione di una misura di rifiuto d’ingresso”, reato passibile di diversi mesi di carcere (cui generalmente si accompagna il bando dal territorio francese). Anche se le principali zone di attesa sono ben note (la più importante all’aeroporto di Roissy-Charles De Gaulle, con circa 170 posti), l’Anafe<sup>51</sup> stima che ne esistono più di un centinaio a volte inattive e incontrollabili (quelle di detenzione nei locali di polizia, vedi camere di hotel requisite *ad hoc*). Tutto questo si svolge in condizioni di vita spesso degradanti, che le associazioni e gli osservatori occasionali non cessano di denunciare.<sup>52</sup>

Il numero di stranieri detenuti in zone d’attesa è cresciuto dal 1992 al 2001, anno in cui ha raggiunto circa 23.000 detenzioni. Dopo il 2002, le cifre diminuiscono (circa 16.500 persone detenute nel 2006) grazie alle convenzioni bilaterali e alle pratiche di polizia e amministrative volte a dissuadere i migranti “a monte”.

### La detenzione amministrativa

Gli stranieri denunciati dalla polizia e sanzionati dall’amministrazione o dai tribunali per il solo reato d’infrazione alla polizia degli stranieri<sup>53</sup> possono essere internati nei Locali e Centri di detenzione amministrativa, in attesa dell’espulsione dal territorio francese. Sino al 1981, gli stranieri in istanza d’espulsione erano detenuti nelle carceri. Quando la sinistra arrivò al potere nel 1981 volle segnare un cambio di rotta creando una detenzione amministrativa indipendente dall’ambito penitenziario. La legge del 29 ottobre 1981 stabilì quindi la detenzione amministrativa per una durata massima di 7 giorni, ma essa non organizzò affatto la sua applicazione e, in particolare, non definì luoghi specifici. In pratica, questi locali sono generalmente vetusti, dipendono spesso dall’amministrazione penitenziaria o dalla polizia di stato e alcuni non sono altro che i vecchi campi d’internamento della Seconda guerra mondiale.<sup>54</sup> Nel 1984 sono ufficialmente creati i Centri di detenzione amministrativa (Cra) nelle grandi città e l’assistenza delle persone internate è affidata a

<sup>51</sup> Associazione nazionale d’assistenza alle frontiere per gli stranieri. L’Anafe è una “associazione legge 1901” costituita nel 1989 con l’obiettivo di assicurare una presenza effettiva presso gli stranieri non ammessi alle frontiere o in attesa di una decisione d’ammissione al titolo di asilo, e quindi per esercitare pressione presso i poteri pubblici affinché la sorte riservata a tali stranieri sia rispettosa del diritto francese e delle convenzioni internazionali ratificate dalla Francia. Numerose informazioni sono disponibili sul sito internet [www.anafe.org](http://www.anafe.org)

<sup>52</sup> A. Loisy, *Bienvenue en France! Six mois d’enquête clandestine dans la zone d’attente de Roissy*, Le Cherche Midi, Paris 2005; L. Mermaz, *Les Geôles de la République*, Stock, Paris 2001.

<sup>53</sup> Più dell’80% delle misure di allontanamento che motivano tali internamenti nei Cra sono decreti del prefetto (questore) di ricondotta alla frontiera per soggiorno irregolare in Francia (e non successivi a una condanna per una qualsiasi infrazione). Se si aggiungono gli arresti per riammissione in un paese terzo, tali reati (di polizia degli stranieri) rappresentano circa il 90% degli internamenti nei Cra. Si aggiunge infine la parte dei decreti di interdizione al territorio francese, che la Cimade non può contabilizzare; ciò fa sì che gli internamenti nei Cra per semplice infrazione alla “polizia degli stranieri” costituiscano il 90-95% del totale (Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative. Rapport 2006*, Cimade, Paris 2007).

<sup>54</sup> In tali campi furono rinchiusi anche gli italiani comuni immigrati in Francia che non avevano ancora ripudiato la nazionalità – si veda il n. 4 di “Conflitti globali”, Agenzia X, Milano 2007, *NdT*.

un'associazione nazionale, la Cimade.<sup>55</sup> Infine, il decreto del 19 marzo 2001 regolamenta le condizioni di vita nei Cra, fissando le più elementari norme giuridiche e materiali.

Da quindici anni, a più riprese, i governi hanno prolungato la durata massima di detenzione. Nel 1993 è stata portata a 10 giorni, nel 1998 a 12, l'obiettivo ufficiale restando sempre quello di favorire le condizioni per l'espulsione. Tuttavia la legge del 26 novembre 2003, detta legge Sarkozy, ha provocato una vera e propria rottura portando d'un colpo la durata massima di detenzione da 12 a 32 giorni. Tale estensione notevole si accompagna anche a un aumento dei posti disponibili, che il decreto del 12 luglio 2007 stabilisce di portare a circa 2000 alla fine 2008, nei 26 Cra (di cui 10 abilitati a ricevere delle famiglie con bambini).

Dal 2003 al 2007, il numero dei posti disponibili è passato da 739 a 1724 (un aumento del 133%) e il numero di persone detenute in un anno è passato da 22.220 a 35.923 (aumento del 62%).

Peraltro, la situazione giuridica e pratica dei Locali di detenzione amministrativa (Lra) rimane più che problematica. Gli Lra sono generalmente stanconi isolati nei commissariati di polizia (oppure locali della polizia dell'aria alle frontiere, cioè negli aeroporti) o anche semplicemente celle. Si tratta qui di una detenzione provvisoria di una durata massima di 48 ore ma che la legge non regolamenta come per i Cra.<sup>56</sup> Tenendo conto della brevità delle detenzioni e del fatto che la loro visita non è obbligatoria per legge, gli operatori della Cimade non vi intervengono sistematicamente e non possono fornire che una stima del flusso annuale di persone internate: da 10 a 15.000. In totale, la detenzione amministrativa potrebbe quindi riguardare un flusso annuale di circa 50.000 misure di internamento.

Per la Cimade (2007, p. 6), questa estensione continua dell'internamento e della sua durata è tale da poter considerare la detenzione amministrativa come una forma d'incarcerazione. Tanto che le stesse persone, che a volte non sono espellibili per diverse ragioni giuridiche, sono spesso messe in detenzione amministrativa a più riprese nello stesso anno.<sup>57</sup> In definitiva la politica praticata

<sup>55</sup> La Cimade (Comité Inter Mouvements Auprès des Evacués), servizio ecumenico di aiuto reciproco, è un'associazione cristiana antirazzista fondata negli anni trenta. Da una ventina d'anni è la sola associazione abilitata a entrare nei centri di detenzione al fine di assicurare un "accompagnamento giuridico e sociale" alle persone detenute. Essa costituisce quindi la sola garanzia di trasparenza minima sulle condizioni di detenzione. Un decreto del 22 agosto 2008 prevede però di spezzare tale monopolio creando dei "lotti" regionali e precisando che gli operatori saranno tenuti alla "neutralità" e alla "confidenzialità", cosa che impedirà di fatto la pubblicazione dei rapporti annuali e nazionali di questa associazione, rapporti considerati dal governo sicuramente troppo critici. Il rischio reale è che questa apparente "apertura alla concorrenza" conduca in realtà a pacificare totalmente la detenzione ([www.cimade.org](http://www.cimade.org)).

<sup>56</sup> Cosa che è già stata denunciata dalle associazioni, dalla Corte dei Conti nel suo rapporto 2006 come anche in un rapporto del Parlamento europeo: Parlement européen, *Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (camps de détention, centres ouverts ainsi que des zones de transit) au sein des 25 Etats membres de l'Union Européenne*, Parlement Européen, Strasbourg 2007, p. 89.

<sup>57</sup> La Cimade scrive: "Nel Cra di Marsiglia, su 3132 detenuti nel 2007, almeno 260 erano già stati internati nello stesso Cra (almeno 80 nel corso del terzo trimestre e 98 nell'ultimo). Uno straniero è stato internato ben 5 volte nel corso di tale anno dopo l'ultima detenzione di 32 giorni. Altre 3 persone vi sono tornate quattro volte, 13 ben tre volte e 160 due volte sempre nello stesso anno. Gli altri, 83 persone detenute una sola volta nel 2007, erano già state internate a più riprese negli anni precedenti. La "riserva di interpretazione" del Consiglio Costituzionale nella sua decisione del 22 aprile 1997 autorizza in linea di principio una sola reiterazione della messa in detenzione sulla base della stessa misura di allontanamento. In pratica,

dal 2003, coniugata con le quote di espulsioni fissate per ogni questura, tende così a trasformare la natura della detenzione amministrativa:

questa, arrivando ormai a uno stadio industriale, non è più una misura eccezionale e limitata al tempo necessario all'organizzazione dell'espulsione di uno straniero, ma si trasforma poco a poco in mezzo di repressione e di messa al bando di stranieri considerati come indesiderabili.<sup>58</sup>

La detenzione amministrativa si effettua inoltre in condizioni di vita molte volte denunciate come degradanti non solo dalle associazioni ma anche dalla Corte dei Conti,<sup>59</sup> e che non cessano di degradarsi a causa della sovrappopolazione, come accade nelle carceri.

Così, la diminuzione del numero di stranieri che entrano in carcere ogni anno (da 26.948 nel 1993 a 17.232 nel 2007, una diminuzione del 36%) nasconde in realtà un aumento continuo di forme amministrative di detenzione. Con circa 50.000 persone in detenzione amministrativa e più di 16.500 in zone d'attesa, il flusso gestito con tali forme di detenzione è ormai quasi quattro volte superiore al flusso penitenziario.

## Conclusioni

La rappresentazione della pericolosità dello straniero è senza dubbio una delle più vecchie paure sociali e delle più vecchie risorse della demagogia politica.<sup>60</sup> Dalla metà degli anni ottanta, con l'emergenza del Front National (Le

constatiamo che non è raro che le questure mettano in detenzione uno straniero a più riprese sulla base di una stessa decisione. D'altra parte, succede che uno straniero interpellato più volte lo stesso anno sia colpito da una nuova decisione d'espulsione e quindi di una nuova privazione della libertà. Tale distorsione della procedura trasforma la detenzione in una misura repressiva [e non penale, *NdT*]. L'internamento è allora praticato per organizzare l'allontanamento di uno straniero in situazione irregolare ma costituisce una "punizione" applicata a una persona che l'Amministrazione non riesce a espellere. La stessa logica è all'opera alla fine del primo periodo di detenzione di 32 giorni, le questure, che considerano che lo straniero abbia mentito o non abbia fornito gli elementi che ne permettano l'identificazione e il rilascio di un Lpc da parte del suo paese d'origine, scelgono di deferirlo a una giurisdizione penale per "ostruzione a una misura di allontanamento". In tale caso, lo straniero è più spesso condannato a una pena di carcere assortita da una interdizione dal territorio francese (Itf). Alla fine della sua incarcerazione, è messo di nuovo in un centro di detenzione. Può anche essere oggetto di una Itf a titolo di pena principale. In tal caso, alla fine dell'udienza, è immediatamente condotto al Cra. Nella maggioranza dei casi, la ricondotta non è più effettiva dopo questo secondo periodo e lo straniero è quindi rimesso in libertà o deferito di nuovo. Numerosi stranieri subiscono così una privazione della libertà che va ben al di là dei 32 giorni teoricamente previsti dalla legge. Rinchiusi in un ciclo costituito da molteplici detenzioni o di va-e-vieni fra detenzione e detenzione, per loro non esiste nessuno sbocco (Cimade, 2008, 10). [Tutte queste vicissitudini tragiche che a volte conducono alla disperazione totale, all'autodistruzione o a rivolte in tali centri da più di un decennio si verificano continuamente anche in Italia e in altri paesi – fra gli altri, si vedano i racconti nelle pubblicazioni dell'Asgi, di MD, di Fulvio Vassallo Paleologo e anche sui siti di tali associazioni, *NdT*.]

<sup>58</sup> Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative. Rapport 2007*, Cimade, Paris 2008; si vedano anche le analisi di A. Tsoukala, *The Administrative Detention of Foreigners in France. An Expanding Network of Exclusionary Spaces*, in A. Mehra, R. Lévy (a c. di), *Civil Society, State and the Police in India and France*, Pearson Education (in corso di pubblicazione), New Jersey 2009.

<sup>59</sup> Corte dei Conti, *L'Accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, Corte dei Conti, Paris 2004.

<sup>60</sup> G. Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXè-XXè siècle)*. *Discours publics, humiliations privées*, Fayard, Paris 2007.

Pen) sulla scena politica, la persistenza del suo peso elettorale e dell'importanza delle sue opinioni xenofobe,<sup>61</sup> questa rappresentazione ha trovato nuovo vigore e ha pesato sul campo politico al punto da rendere ricorrenti i dibattiti sull'immigrazione e sulla nazionalità. Questa criminalizzazione dei migranti si è ancor più rafforzata a livello europeo dall'inizio degli anni duemila, nel contesto della "lotta al terrorismo" dopo gli attentati dell'11 settembre 2001.<sup>62</sup>

È in tale contesto che abbiamo voluto aggiornare l'analisi dei dati disponibili sulla delinquenza, la vittimizzazione, la criminalizzazione e il trattamento penale degli stranieri. Abbiamo così appurato che: 1) gli stranieri e i nazionali hanno tipi e livelli di vittimizzazione globalmente simili a quelli dei nazionali (con una leggera sovravittimizzazione per certi stranieri); 2) l'evoluzione della delinquenza degli stranieri perseguita dalle forze di polizia è innanzitutto e soprattutto costituita da infrazioni alla polizia degli stranieri, cioè i "reati" di immigrazione clandestina; 3) se si scarta tale "delinquenza amministrativa", la parte degli stranieri nella delinquenza è in diminuzione da trent'anni; 4) la struttura della delinquenza degli stranieri non è diversa da quella dei francesi; 5) tuttavia gli stranieri sono più severamente puniti dei francesi, per ragioni che riguardano soprattutto la precarietà delle loro condizioni di vita; 6) ciononostante la parte degli stranieri nelle carceri diminuisce, fatto che si spiega con lo sviluppo delle forme d'internamento amministrativo e l'accelerazione delle espulsioni ("accompagnamento alla frontiera").

Quindi, se gli stranieri occupano una parte relativamente importante nel sistema amministrativo e penale e impegnano in modo particolare le istituzioni penali, è innanzitutto perché i poteri pubblici reprimono l'immigrazione clandestina. Per il resto, la delinquenza "penale" degli stranieri, così come la loro vittimizzazione, non si distingue da quella dei nazionali. La loro sovrarappresentazione nella delinquenza perseguita dalla polizia e dalla gendarmeria riguarda in realtà, verosimilmente, due principali fattori, assai strettamente intrecciati.

Il primo di tali fattori è la più frequente precarietà degli stranieri, da tutti i punti di vista (giuridico, economico, sociale, relazionale), cosa che costituisce un fattore di rischio in certi tipi di delinquenza. Per quanto limitati siano, gli indicatori disponibili sono eloquenti. Limitandoci qui ad alcuni indicatori socio-economici dell'Insee, il tasso di disoccupazione degli stranieri è più del doppio di quello dei nazionali (16,3% contro 7,5% nel 2007) e quello degli stranieri non-comunitari è tre volte più elevato (22,2% nel 2007), conseguenza in particolare di un diritto che impedisce loro l'accesso a diversi milioni di impieghi a causa delle pratiche di discriminazione all'assunzione, oggi misura-

<sup>61</sup> Misurate ogni anno dai sondaggi pubblicati nei rapporti della Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (Cncdh, *Etude sur les étrangers détenus*, Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Paris 2004; Cncdh, *La lutte contre le racisme et la xénophobie: rapport d'activité 2007*, La Documentation française, Paris 2008).

<sup>62</sup> D. Melossi (a c. di), *Symposium on Migration, Punishment and Social Control in Europe*, "Punishment and Society", 4/2003, 371-462; S. Palidda, *Mobilità umana. Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Cortina, Milano 2008; E. Guild, *Les Étrangers en Europe, victimes collatérales de la guerre contre le terrorisme*, in D. Bigo, L. Bonelli, T. Deltombe (a c. di), *Au nom du 11 septembre. Les démocraties à l'épreuve du terrorisme*, La Découverte, Paris 2008, pp. 139-150.

bili e riconosciute.<sup>63</sup> E tali scarti non si riducono con il tempo. La precarietà delle condizioni di vita è uno dei fattori aggravanti per certe forme di delinquenza che sono fortemente represses dalle istituzioni penali.<sup>64</sup> Così, sebbene la loro parte nella delinquenza registrata diminuiscono globalmente, gli stranieri restano molto pesantemente sovrarappresentati nella statistica di polizia del “taccheggio” (22% delle persone imputate nel 2007) e del “borseggio” (41% delle persone imputate nel 2007), delinquenza dei poveri per eccellenza. Se sommiamo gli stranieri denunciati per le cinque categorie di polizia di “taccheggio”, “borseggio”, “furto semplice a danno di privati in luoghi pubblici”, “scippo per strada” e “furto su auto in sosta e di accessori di veicoli immatricolati”, otteniamo un totale di 21.049 stranieri, che equivale al 18% del totale degli stranieri denunciati senza contare la “delinquenza amministrativa”. Il peso di tale piccola delinquenza predatoria per strada è quindi importante. E se aggiungiamo infine gli stranieri denunciati per uso e vendita di stupefacenti<sup>65</sup> e quelli perseguiti per “oltraggio, rivolta e violenze verso pubblici ufficiali” si arriva a un totale di 34.623 persone perseguite a seguito di controlli di polizia per strada, cioè circa il 30% del totale degli stranieri denunciati al di fuori della “delinquenza amministrativa”.

Questo introduce la discussione del secondo fattore di sovrarappresentazione degli stranieri nella delinquenza perseguita: la loro sovraesposizione ai controlli di polizia per strada. Come scrivevano già Robert e Tournier, gli stranieri extraeuropei costituiscono

una popolazione ad alta visibilità, duramente colpita dalla disoccupazione, sovraccarica di poco qualificati, spesso alloggiata in maniera precaria: le condizioni di vita dei migranti li espongono allo sguardo. Per molti di essi, il loro aspetto fisico e a volte il loro abbigliamento ne rafforzano la visibilità. [...] è una polizia dell'apparenza che conduce alla detenzione. Inoltre, gli autori sospetti non possono certo contestare l'indagine di polizia.<sup>66</sup>

Tale constatazione è confermata dalle ricerche sulle pratiche e le mentalità di polizia, così riassumibili:

Tutti i ricercatori che hanno osservato da vicino le pratiche di polizia, in Francia come all'estero, arrivano alla conclusione che si tratta di una realtà di un discorso razzista generalizzato, che costituisce per i poliziotti una vera norma alla quale, quando si è poliziotto di base, è difficile sfuggire e ancor più opporsi. Il

<sup>63</sup> Il tasso di povertà è anche molto superiore nelle famiglie straniere: mentre l'8% dell'insieme dei figli vive sotto la soglia della povertà alla fine degli anni novanta, tale tasso oltrepassa il 30% per i figli i cui genitori non sono comunitari, cioè uno scarto di quasi 1 a 4 (F. Dell, N. Legendre, S. Ponthieux, *La Pauvreté chez les enfants*, “Insee Première”, 896/2003).

<sup>64</sup> Aubusson de Cavarlay, 1985; P.I. Jackson, *Minorities, Crime and Criminal Justice in France*, in I.H. Marshall (a. c. di), *Minorities, Migrants and Crime. Diversity and Similarity across Europe and the United States*, Sage, London 1997, pp. 130-150; Collectif, *L'Histoire familiale des détenus*, Insee, collection Insee Synthèses, Paris 2002.

<sup>65</sup> Per distinguerli dai traffici che da una parte chiamano in causa gli stranieri spesso non residenti in Francia, d'altra parte sono senza dubbio in maggioranza denunciati al termine d'inchieste di polizia giudiziaria e non di controlli di strada.

<sup>66</sup> P. Tournier, Ph. Robert, 1991, pp. 85-86.

carattere normativo di tale razzismo poliziesco ne fa innanzitutto un elemento della cultura poliziesca, distinto dal razzismo corrente o da quello degli strati sociali da cui i poliziotti provengono, e che non ha un carattere di costruzione ideologica o dottrinarica. [...] non si entra in polizia perché si è razzisti, lo si diventa attraverso il processo di socializzazione professionale. In altri termini, l'abitudine a giudicare gli individui in funzione delle loro supposte caratteristiche etniche si acquisisce nella pratica, nel corso della socializzazione professionale. [...] le rappresentazioni razziste hanno un carattere operativo, poiché permettono di differenziare gli individui. Nella pratica, orientando la vigilanza poliziesca, esse contribuiscono al meccanismo della profezia che si autoavvera. In qualche modo, costituiscono degli strumenti di lavoro e fanno parte di tale insieme di conoscenze pratiche che formano il retroscena, il riferimento del lavoro di polizia. Il ricorso agli attributi etnici ha per i poliziotti un carattere funzionale, al pari dell'età o del sesso, nella misura in cui la polizia della strada rinvia innanzitutto a una concezione della normalità concepita come adeguamento di un tipo di popolazione, di uno spazio e di un momento dato. Ogni scarto fra questi tre parametri innesca il sospetto poliziesco e può condurre a un intervento.<sup>67</sup>

È sempre tale *profiling* etnico a guidare una parte degli interventi di polizia per strada, in Francia come negli altri paesi, *a fortiori* nel contesto “post 11 settembre 2001”,<sup>68</sup> all'era delle “nuove” predizioni di pericolosità della “giustizia attuariale”<sup>69</sup> e sotto l'impero della “nuova politica d'immigrazione” alla francese. E c'è da temere che tutto ciò non faccia che riattualizzare le pratiche poliziesche discriminatorie puntate specificatamente sui migranti originari dalle ex colonie, a cominciare – ancora e sempre – dai giovani uomini d'origine magrebina, con i quali la Francia sembra avere una sorta di inconsapevole conto da regolare rimasto aperto dalla guerra d'Algeria.

(traduzione di Salvatore Palidda)

<sup>67</sup> R. Lévy, R. Zauberman, 1998, pp. 293-294. Una versione sviluppata e attualizzata è in R. Lévy, R. Zauberman, 2003.

<sup>68</sup> J. Goodey (a c. di), *Ethnic Profiling, Criminal (In) Justice and Minority Populations*, “Critical Criminology”, numero speciale, 14 (3), 2006.

<sup>69</sup> B.E. Harcourt, 2007.



---

# Criminalizzazione e vittimizzazione degli immigrati in Germania<sup>1</sup>

Hans-Joerg Albrecht

*Introduzione: l'immigrazione e il problema della coesione sociale*

In Germania l'immigrazione e le sue connessioni con la delinquenza e la vittimizzazione continuano a suscitare un'ampia e ambigua attenzione.

Nel dicembre del 2007, quando due giovani immigrati assalirono e ferirono gravemente una persona anziana in una stazione della metropolitana di Monaco, nacque un dibattito nazionale su come affrontare i reati cronici dei giovani immigrati. Tale caso è stato anche al centro della campagna elettorale nello stato dell'Hesse<sup>2</sup> nel gennaio del 2008 (ma i risultati hanno mostrato chiaramente che il partito dell'Unione cristiano-democratica non ha potuto approfittare dell'enfasi sul tema dell'immigrazione e della violenza).<sup>3</sup>

Accanto alle richieste di irrigidimento della legge sulla devianza giovanile è stata reclamata un'applicazione più dura degli ordini di espulsione. Il dibattito si è quindi focalizzato sull'integrazione degli immigrati e in particolare su quali sforzi dovrebbero essere richiesti a loro e alle loro comunità a tale scopo.

Qualche settimana più tardi un incendio ha distrutto un condominio a Ludwigshafen, una tranquilla cittadina nel sud-ovest della Germania, provocando la morte di nove persone di origine turca e ferendone seriamente altre. Si è diffusa l'ipotesi che i responsabili potessero essere gli estremisti di destra. Questo episodio è stato letto in analogia con le bombe incendiarie lanciate sulle abitazioni dei turchi nella prima metà degli anni novanta (Moelln e Solingen), nel momento successivo alla riunificazione, periodo che vide un incremento drammatico della violenza razzista e dei conflitti politici sul tema dell'asilo<sup>4</sup> e delle sue restrizioni. Mentre le responsabilità per quell'incidente mortale rimangono tuttora poco chiare, il caso è stato ampiamente ripreso dai media turchi; investigatori turchi sono stati inviati in Germania per collaborare con la polizia tedesca e il caso è stato inserito nelle priorità dell'agenda del non facile incontro fra il cancelliere tedesco e la sua controparte turca nel febbraio del 2008.<sup>5</sup> In occasione di questa visita il premier turco esortò i suoi

<sup>1</sup> Anche in Germania le statistiche mostrano in maniera evidente che non c'è alcuna relazione fra andamento della criminalità e aumento degli immigrati: nel 1995 il totale dei reati era 6.668.717, nel 2006 era diminuito a 6.304.223 a fronte dell'aumento della popolazione immigrata, *NdC*.

<sup>2</sup> [www.focus.de/politik/deutschland/jugendgewalt/unions-wahlkampf\\_aid\\_232321.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/jugendgewalt/unions-wahlkampf_aid_232321.html); [www.ad-hoc-news.de/Politik-News/de/14789577/\(Zusammenfassung+Neu+Reaktionen\)+Parteien+streiten+um](http://www.ad-hoc-news.de/Politik-News/de/14789577/(Zusammenfassung+Neu+Reaktionen)+Parteien+streiten+um).

<sup>3</sup> [www.forschungsgruppe.de/Studien/Wahlanalysen/Kurzanalysen/News1\\_Hess\\_Nied08.pdf](http://www.forschungsgruppe.de/Studien/Wahlanalysen/Kurzanalysen/News1_Hess_Nied08.pdf).

<sup>4</sup> F. Esser, *Medienwirkung und fremdenfeindliche Straftaten. Eine Langzeitanalyse von 1991 bis 1996*, in Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (a. c. di), *Von "Antisemitismus" bis "Xenophobie". Rechtsextreme Medien in Deutschland*, Bonn 1999, pp. 48-55.

<sup>5</sup> Si veda [www.bundesregierung.de/nn\\_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2008/02/2008-02-08-merkel-erdogan-pk.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2008/02/2008-02-08-merkel-erdogan-pk.html).

concittadini a non dimenticare di essere turchi. Questo appello fece scoppiare furiose dichiarazioni pubbliche sulle difficoltà esistenti in Germania per l'integrazione degli immigrati di origine turca.

Questi casi mostrano con ampia evidenza che il problema dell'immigrazione ha assunto diverse sfaccettature; fra queste spicca la questione dell'integrazione sociale delle minoranze straniere. In Germania e nel resto d'Europa il processo d'integrazione degli immigrati ha ravvivato il dibattito sulle differenze religiose ed etniche della società e ha posto la questione di come si possa realizzare un'integrazione sociale e politica in presenza di tali diversità all'interno dell'attuale processo di modernizzazione. La discussione in corso sulla nascita di una "società parallela"<sup>6</sup> punta l'attenzione soprattutto sugli immigrati musulmani, percepiti come i primi a distaccarsi dalla socialità corrente. Evidentemente, il particolare approccio adottato dalla Germania nella politica d'integrazione, l'equilibrio prudente fra il livello federale e quello statale, si è rivelato poco adatto a rispondere ai problemi di coesione sociale e integrazione rispetto ai consistenti gruppi di immigrati con le loro differenze etniche, culturali e religiose. Il federalismo, come la tradizione secolare del repubblicanesimo francese o il comunitarismo inglese orientato al pluralismo, era un approccio efficiente per la costruzione dell'identità e della coesione sociale nel XIX e XX secolo, ma non fornisce una soluzione per il nuovo millennio.

Inoltre, è chiaro che la concezione tradizionale dell'immigrazione non funziona per l'immigrazione di oggi in Germania. Piuttosto che l'assimilazione formale o l'integrazione, l'immigrazione genera reticoli e pluralismo di "comunità transnazionali".<sup>7</sup> Ciò è facilitato da efficienti sistemi di trasporto e dal fatto che l'immigrazione in Germania parta da paesi europei (inclusa la Turchia) e da regioni vicine, come il Magreb o l'Europa orientale.

### *Le politiche sull'immigrazione in Germania*

La Germania del secondo dopoguerra ha avuto una storia d'immigrazione relativamente breve: essa è cominciata attorno agli anni sessanta e i cambiamenti significativi dei "modelli" migratori si sono verificati nei successivi decenni. Mentre il dibattito degli anni sessanta e settanta ha enfatizzato la concezione del *Gastarbaiter* (il "lavoratore ospite", di cui si prevedeva il rientro nel paese d'origine dopo un periodo più o meno lungo), gli anni novanta hanno visto un crescente riconoscimento della stabilizzazione/sedentarizzazione degli immigrati.<sup>8</sup> Negli ultimi 50 anni la loro composizione etnica ha subito una notevole trasformazione. I paesi dai quali la forza lavoro migrante proviene sono cambiati: i paesi dell'Europa sudorientale (ex Jugoslavia e Turchia) hanno sostituito quelli dell'Europa del sud (Italia, Grecia, Spagna e

<sup>6</sup> D. Halm, M. Sauer, *Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung*, "Aus Politik und Zeitgeschichte", 2006, 1-2, pp. 18-24.

<sup>7</sup> L.M. Nell, *Conceptualising the Emergence of Immigrants' Transnational Communities*, "Migration Letters", 1, 2004, pp. 50-56.

<sup>8</sup> K. Bade, *Integration und Politik – aus der Geschichte lernen?*, "Aus Politik und Zeitgeschichte", 2006, 40-41, pp. 3-6.

poi Portogallo). Agli inizi degli anni sessanta, circa due terzi degli stranieri provenivano da paesi oggi membri dell'Unione europea; negli anni novanta, tale percentuale era scesa a meno del 30%. Gli immigrati turchi e dell'ex Jugoslavia rappresentano oggi circa la metà della popolazione immigrata residente in Germania. Per di più, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta gli immigrati dall'Africa e dall'Asia costituiscono una porzione consistente del totale degli stranieri.

In Germania, lo status di cittadino straniero è giuridicamente diverso per i cittadini di paesi della Comunità europea, i turchi (a metà fra lo status della Comunità europea e quello dei non europei) e i cittadini di paesi extracomunitari. La legge tedesca sull'immigrazione stabilisce una distinzione fra turisti, o visitatori di breve periodo, stranieri considerati come forza lavoro o iscritti nelle scuole e università e, infine, i richiedenti asilo e rifugiati (ai quali viene applicata la Convenzione di Ginevra). Negli anni novanta, la completa abolizione degli accordi istituiti per reclutare lavoratori all'estero e le severe restrizioni per il rilascio agli stranieri non europei del permesso per lavorare in Germania hanno indotto un maggior numero di stranieri a richiedere l'asilo. Sino alle modifiche della Costituzione tedesca e della legge sull'immigrazione ai richiedenti asilo veniva concesso un permesso di soggiorno preliminare in attesa della decisione definitiva sull'istanza di asilo.

Un fenomeno a sé è quello degli stranieri di origine tedesca i cui antenati erano emigrati in Polonia, Russia e Romania e che avevano diritto a essere naturalizzati<sup>9</sup> (a condizione che la loro origine tedesca fosse evidente). Così, quattro milioni e mezzo di persone sono state naturalizzate fra i primi anni cinquanta e il 2007.<sup>10</sup> Nella maggioranza dei casi queste persone sono immigrate in Germania dopo la seconda metà degli anni ottanta,<sup>11</sup> diventando la minoranza immigrata/etnica numericamente più importante. Dopo il 1990, la maggior parte dei discendenti degli emigrati tedeschi arrivati in Germania veniva dai paesi dell'ex Urss e ha incontrato problemi d'integrazione crescenti. Il numero d'immigrati dall'ex blocco sovietico è poi diminuito a causa delle regole d'ammissione più restrittive.<sup>12</sup>

La distribuzione sul territorio mostra differenze regionali nella densità degli immigrati. La maggioranza è attratta dalla Germania dell'Ovest. Nel 2007, la percentuale d'immigrati nella *Neue Bundesländer* (l'ex Rdt, che conta il 16% della popolazione tedesca totale) ammontava a 2,4% (mentre la media nazionale degli stranieri regolari è del 7%).<sup>13</sup>

I cambiamenti normativi nell'ambito dell'immigrazione sono arrivati lentamente a causa dell'orientamento tradizionale della legge sull'immigrazione (*Auslandergesetz*), in particolare per la sua focalizzazione sul controllo del ri-

<sup>9</sup> Cioè a richiedere la nazionalità tedesca in virtù dello *ius sanguinis* (il diritto alla cittadinanza per i figli o discendenti di cittadini nazionali), diritto che prevale in tutti i paesi mentre solo in alcuni a esso si aggiunge lo *ius soli* (il diritto alla cittadinanza per chi è nato sul suolo nazionale), *NdC*.

<sup>10</sup> Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues Wagen*, Jahresgutachten 2004, Berlin 2004, p. 62.

<sup>11</sup> Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Familie und Frauen: Statistik Spätaussiedler und deren Angehörige 2007*, München 2008.

<sup>12</sup> E. Currie, *Migration in Europa. Daten und Hintergründe*, Stuttgart 2004, pp. 55-58.

<sup>13</sup> Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2007*, Wiesbaden 2008, tav. 3.3.

schio e sulla prevenzione. Solo recentemente tale orientamento è stato sostituito dalla nuova legge;<sup>14</sup> entrata in vigore nel 2005, essa pone un maggior accento sulla naturalizzazione e sull'integrazione, e unisce la restrizione e la regolazione dell'immigrazione all'integrazione dei cittadini Ue e di altri stranieri. L'attenzione passa così (anche se non completamente) da un approccio alla naturalizzazione piuttosto restrittivo a un approccio che cerca di facilitare l'integrazione riducendo la durata del soggiorno prima della concessione della cittadinanza, tollerando (sino a un certo punto) la doppia cittadinanza e fornendo maggior protezione per le espulsioni.

La modifica della cornice normativa sull'immigrazione ha portato all'introduzione di nuovi istituti: il Difensore civico per gli immigrati (*Ausländerbeauftragte*), il Consiglio degli esperti sull'immigrazione (*Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration*) e un nuovo riguardo per l'informazione sulla situazione economica e sociale degli immigrati.<sup>15</sup> Nel 2006 il ministero federale dell'Interno ha creato la Conferenza tedesco-islamica per cercare di creare un dialogo fra le associazioni islamiche, le istituzioni statali e la società civile.<sup>16</sup> Questi cambiamenti sono stati incoraggiati sia dagli evidenti problemi sociali – come la ghettizzazione delle aree metropolitane e l'attenzione per l'emergere di una “società parallela” –, sia dall'esigenza del rispetto dei diritti umani, sollecitato da particolari indagini del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, sia, ancora, a seguito della denuncia, da parte delle Ong, dei problemi degli immigrati.<sup>17</sup>

La storia delle minoranze etniche e “razziali” nella Germania del XX secolo,<sup>18</sup> come gli studi su di esse è stata oscurata dal regime di terrore instaurato in Europa dal fascismo tedesco durante gli anni trenta e quaranta.<sup>19</sup> Una delle conseguenze di quel periodo consiste nella decisione di eliminare l'informazione sulla “razza” e l'etnia dalla banca dati ufficiale (e dalla maggior parte dei questionari e delle interviste utilizzate nelle ricerche criminologiche). Così le statistiche ufficiali, siano esse giudiziarie, sui reati o sulla popolazione in generale, non possono prendere in considerazione la composizione etnica o “razziale” della popolazione tedesca. Sono disponibili solo stime; per esempio, i neri o afrotedeschi sono stimati fra i 40.000 e i 50.000.<sup>20</sup> Una ricerca sul numero di residenti nati all'estero rivela che circa il 10% della popolazione appartiene ai diversi gruppi d'immigrati, mentre le statistiche ufficiali calcolano che

<sup>14</sup> Legge sul controllo e la limitazione dell'immigrazione e sulla regolamentazione del soggiorno e dell'integrazione fra cittadini comunitari e non.

<sup>15</sup> Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues Wagen*, cit., pp. 396.

<sup>16</sup> [www.deutsche-islam-konferenz.de](http://www.deutsche-islam-konferenz.de).

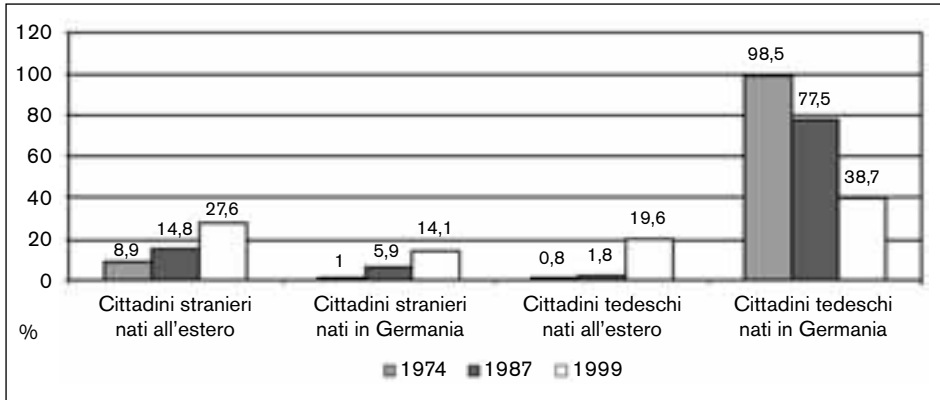
<sup>17</sup> European Commission Against Racism and Intolerance, *Third Report on Germany*, adopted on 5 December 2003, Strasbourg 2004; *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, Seventy-second session (18 February-7 March 2008), Seventy-third session (28 July-15 August 2008); General Assembly, *Official Records*, Sixty-third session, Supplement n. 18 (A/63/18), pp. 38.

<sup>18</sup> Le virgolette al termine “razziali” sono mie; mi sembra infatti che, avendo scritto il testo in inglese l'autore mutui la terminologia anglosassone che usa “razza” e i derivati dando per scontato che si tratta della conseguenza della razzializzazione storica, NdC.

<sup>19</sup> K. Bade, *Integration und Politik – aus der Geschichte lernen?*, cit., p. 3.

<sup>20</sup> I. Forbes, G. Mead, *Measure for Measure. A Comparative Analysis of Measures to Combat Racial Discrimination in the Member States of the European Community*, University of Southampton 1992, p. 39.

**Grafico 1.** Etnie nelle carceri minorili



Fonte: Jugendstrafvollzugsanstalt Adelsheim.

gli stranieri sono il 7% della popolazione totale.<sup>21</sup> Ovviamente, il gruppo dei nati all'estero non include la seconda o terza generazione d'immigrati fra i quali una percentuale consistente ha acquisito la nazionalità tedesca. A seguito di una modifica della legge del 1998, in certi casi i figli di stranieri possono ottenere automaticamente la cittadinanza tedesca e sino agli inizi del XXI secolo gli immigrati di etnia tedesca provenienti dai paesi dell'ex blocco sovietico ricevevano automaticamente la cittadinanza appena arrivati in Germania. Nell'analisi dei gruppi immigrati la variabile "nazionalità" o "cittadinanza" può dunque essere utilizzata solo come un indice piuttosto sommario.

I problemi dovuti alla mancanza di dati soddisfacenti, in particolare per l'interpretazione delle statistiche ufficiali relative alla criminalità, diventano evidenti se si osservano i cambiamenti fra i detenuti delle prigioni tedesche minorili. I dati dello stato del Baden-Württemberg mostrano che in un lasso di tempo di circa 25 anni la composizione dei detenuti delle prigioni minorili è cambiata completamente [lo stesso vale per l'Italia e quasi tutti gli altri paesi, *NdC*]. Mentre a metà degli anni settanta, in linea di massima, tutti i detenuti erano cittadini tedeschi, nel 1999 la loro percentuale era inferiore al 40%. Considerando solo la variabile "nazionalità" si ignorerebbe che oggi la maggioranza dei detenuti è composta da giovani immigrati [lo stesso vale per la Francia e i paesi di "vecchia" immigrazione nei quali l'accesso dei figli di stranieri alla cittadinanza è stato relativamente favorito, *NdC*].

A queste considerazioni si collegano nuovi approcci del censimento nazionale. La questione è come e attraverso quali criteri si definisce l'immigrato e come sono costruiti i gruppi sociali. In particolare, sorge la domanda: chi è l'immigrato e quanto a lungo una persona rimane immigrata? Il primo microstudio che si è soffermato sulla percentuale degli immigrati in Germania nel 2005 rivelava dati piuttosto interessanti. In questa ricerca erano definiti come immigrati le persone arrivate in Germania dal 1949, i nati in Ger-

<sup>21</sup> Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues Wagen*, cit., p. 68.

mania come cittadini stranieri, i nati come cittadini tedeschi con almeno un genitore immigrato o con un genitore nato come cittadino straniero poi diventato nazionale.<sup>22</sup>

Mentre all'inizio del nuovo millennio<sup>23</sup> la proporzione d'immigrati in base alla nazionalità ammontava approssimativamente al 9% della popolazione residente, la percentuale di immigrati (definiti secondo i criteri sopra menzionati) aumenta sino al 18,6% nel 2005<sup>24</sup> e al 18,7 nel 2007.<sup>25</sup>

La maggior parte delle informazioni sulle caratteristiche sociali degli immigrati deriva dalla raccolta dei dati sui cittadini stranieri. La scelta di tralasciare le informazioni etniche o "razziali" nelle statistiche e nei censimenti ufficiali è una reazione deliberata al fascismo tedesco e all'olocausto, che fu facilitato dalla reperibilità delle informazioni sulla religione e l'etnia, ma è stata criticata recentemente dalla Commissione sull'eliminazione della discriminazione razziale.<sup>26</sup>

Secondo i dati dell'ufficio nazionale di statistica gli stranieri sono colpiti in modo sproporzionato dalla disoccupazione, con tassi di circa il 20% (a fronte di circa il 10% per gli autoctoni).<sup>27</sup> Sotto molti aspetti gli stranieri sono segnati dalle caratteristiche dei più sfavoriti, in primo luogo per l'alloggio, la dipendenza dall'assistenza sociale (tre volte più alta tra gli stranieri che tra i nazionali), il sistema educativo e i livelli di reddito.<sup>28</sup> Particolarmente precaria è la situazione dei giovani immigrati; le ricerche sui risultati scolastici e sull'integrazione nel mercato del lavoro mostrano una differenza significativa fra loro e i giovani tedeschi.<sup>29</sup> L'emergere di profonde differenze sociali è anche il prodotto del sistema educativo e formativo, che evidentemente non va incontro ai bisogni specifici dei giovani immigrati.<sup>30</sup> La segregazione spaziale degli immigrati è collegata alla segregazione culturale; questa seconda si nota, per esempio, con l'aumento della religiosità fra gli immigrati turchi.<sup>31</sup>

<sup>22</sup> Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2007*, cit., p. 6.

<sup>23</sup> Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2007*, cit., tav. 1.2.

<sup>24</sup> Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, cit., p. 7.

<sup>25</sup> Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2007*, cit., p. 32.

<sup>26</sup> *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, Seventy-second session (18 February-7 March 2008), Seventy-third session (28 July-15 August 2008); General Assembly, *Official Records*, Sixty-third session, Supplement n. 18 (A/63/18), p. 40.

<sup>27</sup> Statistisches Bundesamt, *Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit 2004*, Wiesbaden 2005; si vedano anche i dati qualitativi del censimento sulla disoccupazione tra gli immigrati: Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2007*, cit., p. 236.

<sup>28</sup> R. Anhut, W. Heitmeyer, *Desintegration, Konflikt und Ethnisierung*, in W. Heitmeyer, R. Anhut (a. c. di), *Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen*, Weinheim, München 2000, pp. 17-75, pp. 22; S. Tiemann, *Die Integration islamischer Migranten in Deutschland und Frankreich – ein Situationsvergleich ausgewählter Bevölkerungsgruppen*, Berlin 2004.

<sup>29</sup> R. Anhut, W. Heitmeyer, *Desintegration, Konflikt und Ethnisierung*, cit., pp. 17-75; S. Tiemann, *Die Integration islamischer Migranten in Deutschland und Frankreich – ein Situationsvergleich ausgewählter Bevölkerungsgruppen*, cit., p. 37; Statistisches Bundesamt, *Strukturdaten und Integrationsindikatoren über die ausländische Bevölkerung in Deutschland 2002*, Wiesbaden 2004.

<sup>30</sup> M. Gomolla, F.-O. Radtke, *Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule*, Opladen 2002.

<sup>31</sup> A. Goldberg, M. Sauer, *Konstanz und Wandel der Lebenssituation türkischstämmiger Migranten in Nordrhein-Westfalen*, Stiftung Zentrum für Türkeistudien, Universität Duisburg-Essen, 2003, p. 7.

L'attuale situazione degli immigrati può essere in parte spiegata con i cambiamenti economici e sociali degli ultimi decenni, che in generale li hanno sfavoriti. Le storie d'immigrazione riuscita avvenute in Europa e nel Nord America nel XIX e XX secolo riguardavano gruppi migranti che attraverso il lavoro riuscivano a integrarsi economicamente e culturalmente nel tessuto sociale. Nello stesso modo alla fine del XIX secolo e all'inizio del XX diverse ondate di lavoratori polacchi si stabilirono in Germania dell'Ovest, in particolare nelle aree delle miniere di carbone; essi si mescolarono piuttosto rapidamente alla popolazione e nel giro di mezzo secolo divennero invisibili, senza costituire un gruppo distinto. La scomparsa del lavoro di massa (a bassa specializzazione) e la trasformazione delle industrie in imprese di informazione e servizi, dipendenti dal lavoro ad alta specializzazione, hanno contribuito a cambiare drasticamente il mercato del lavoro e con questo la tradizionale cornice dei meccanismi di integrazione sociale (basati sul lavoro). Le economie sommerse, il mercato nero e il lavoro a basso salario, in particolare oggi nelle aree metropolitane, offrono opportunità di impiego precario per i nuovi immigrati e per la seconda e terza generazione di quelli che si sono stabilizzati durante gli ultimi quattro decenni.

I cambiamenti politici in Europa hanno poi contribuito a danneggiare notevolmente lo status degli immigrati, attraverso la nuova cornice giuridica sull'immigrazione e le politiche coercitive. Mentre negli anni sessanta e settanta la maggior parte degli immigrati entrava in Germania legalmente (come forza lavoro o per il ricongiungimento familiare), oggi lo status legale dei nuovi arrivati conduce all'illegalità o a uno status precario per richiedenti asilo, rifugiati e immigrati scarsamente tollerati, soggetti a severi controlli amministrativi e minacciati da un serio rischio di criminalizzazione (come conseguenza della trasgressione delle misure amministrative di divieto di abbandonare la residenza nei centri per rifugiati/richiedenti asilo). Con lo sviluppo di una domanda di lavoratori molto qualificati, gli immigrati comuni appaiono come disoccupati mantenuti dall'assistenza sociale.

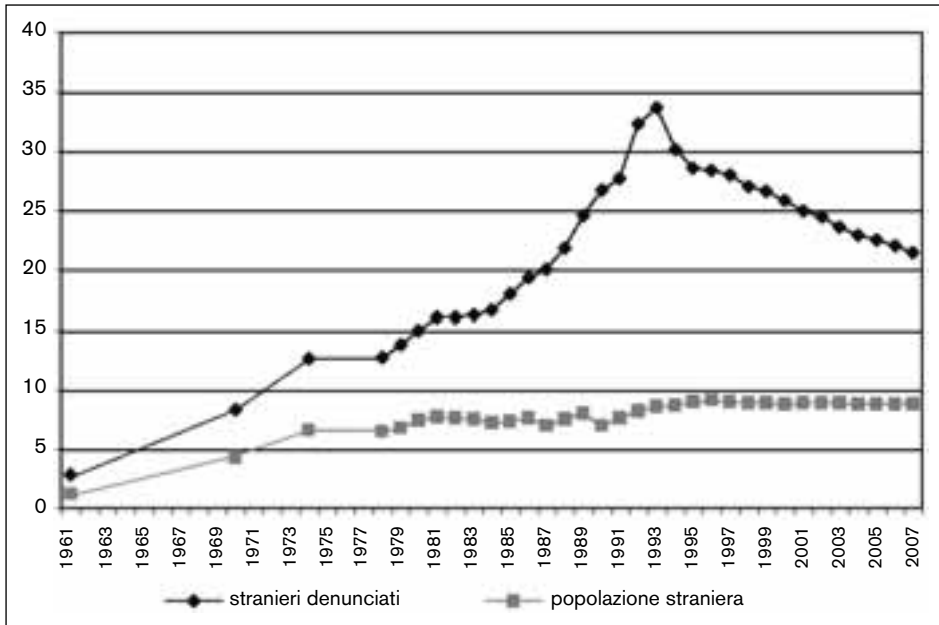
Le politiche contro la criminalità si preoccupano non solo dei delitti e della vittimizzazione ma specialmente dei potenziali fattori di devianza o delinquenza, come i problemi familiari, la disoccupazione, la mancanza di educazione e formazione professionale.

### *Immigrazione, crimine e integrazione*

Il tasso di stranieri denunciati o arrestati dalla polizia tedesca è aumentato continuamente. Nel 1953, quando le statistiche della polizia vennero pubblicate per la prima volta dopo la seconda guerra mondiale, il tasso di stranieri imputati era 1,7%.<sup>32</sup> Il grafico 2 mostra i dati sulla popolazione straniera residente in Germania e sui tassi di cittadini stranieri denunciati o arrestati dal 1961 al 2007. Appare evidente che gli stranieri sono sovrarappresentati nelle

<sup>32</sup> H.-J. Albrecht, *Ethnic Minorities, Crime and Criminal Justice in Germany*, in M. Tonry (a c. di), *Crime and Justice*, "A Review of Research", vol. 21, Chicago 1997, pp. 31-99.

**Grafico 2.** Stranieri denunciati e percentuale stranieri sulla popolazione 1961-2007



Fonte: Bundeskriminalamt (a c. di), Polizeiliche Kriminalstatistik 1961-2007. Wiesbaden 1962-2008; Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsfortschreibung 2007. Wiesbaden 2008, tav. 1.2.

statistiche della polizia ed è anche chiaro che i cambiamenti significativi nei tassi degli stranieri sono indipendenti dal tasso della popolazione straniera residente. Sebbene fra l'inizio degli anni novanta e il 2007 la proporzione fra stranieri e popolazione residente alla lunga non cambi significativamente, in questo stesso periodo il tasso di stranieri incriminati scende di circa un terzo. Questa diminuzione corrisponde al drastico calo dei richiedenti asilo dal 1993 a oggi, periodo in cui la Costituzione tedesca in merito al diritto di asilo è stata modificata rendendo i criteri per ottenerlo fortemente restrittivi. Questa diminuzione è particolarmente marcata nell'area dei reati predatori, in particolare i furti nei negozi, e fornisce un indizio significativo sui tipi di reati in cui sono più coinvolti i richiedenti asilo.

In sintesi, sulla base delle conoscenze disponibili riguardo alla relazione fra immigrazione e i reati accertati dalla polizia, possiamo affermare che alcuni gruppi di immigrati mostrano percentuali di coinvolgimento nei reati molto più alte rispetto alla maggioranza degli altri gruppi. La percentuale di immigrati denunciati o arrestati è particolarmente alta nei casi di crimini violenti. Alcuni gruppi di immigrati manifestano comunque lo stesso grado di coinvolgimento nei reati o anche una minore partecipazione rispetto alla maggioranza degli imputati.

Ovviamente la prima generazione di immigrati degli anni cinquanta e sessanta è stata coinvolta in maniera minore nel crimine di quanto non lo siano



stati la seconda e la terza generazione di immigrati e quelli arrivati negli anni ottanta e novanta.

L'aspetto che la maggior parte degli immigrati hanno in comune è lo svantaggio sociale ed economico e la posizione precaria. Le differenze culturali fra gruppi posizionati allo stesso livello sociale possono dar luogo a schemi criminali piuttosto differenti, diversi in termini sia di modelli di coinvolgimento nel crimine sia nell'intensità di questo. Le differenze culturali osservabili nei gruppi immigrati riguardano la capacità della comunità di costruire e preservare l'omogeneità etnica e culturale dei gruppi migranti.

Durante gli ultimi due decenni, il dibattito su immigrazione e criminalità ha enfatizzato i problemi caratteristici dei giovani immigrati che appartengono alla seconda o terza generazione. Si presume che, nei gruppi di giovani immigrati, violenza, cronicità dei reati e attività delle bande svolgano un ruolo significativo. Secondo i dati della polizia di Berlino, circa il 45% dei crimini violenti giovanili commessi in gruppo avvengono a opera di giovani immigrati.<sup>33</sup> Comunque i dati registrati dalla polizia sono affetti da due tipi di problema: primo, identificano gli immigrati attraverso la variabile della nazionalità, che potrebbe condurre alla sottostima dei tassi di partecipazione al crimine; secondo, non conteggiano i crimini non denunciati dalle vittime.

Nel corso dell'ultimo decennio sono stati realizzati diversi *Self Report Studies* allo scopo di testare le ipotesi sulla sproporzione del coinvolgimento dei giovani immigrati nel crimine. La maggior parte di queste indagini sono state eseguite secondo la modalità delle inchieste scolastiche, concentrandosi sui ragazzi dai 15 ai 18 anni. Mentre i tassi di partecipazione al crimine non mostrano alcuna differenza significativa fra i giovani tedeschi e i diversi gruppi di giovani immigrati,<sup>34</sup> in particolare per quanto riguarda i reati contro la proprietà e il consumo di stupefacenti, tutti gli studi condotti sin qui confermano un coinvolgimento sproporzionato nei crimini violenti come nelle rapine e nei furti in strada, in particolare dei giovani immigrati turchi e dei giovani provenienti dall'ex Jugoslavia.<sup>35</sup> I giovani immigrati di origine turca sono anche più inclini a ricorrere alla violenza in situazioni conflittuali, quando si tratta di affrontare le diatribe inter- e intraetniche.<sup>36</sup> L'alto tasso di violenza nei ragazzi turchi è spiegato dal forte legame con le bande e dalla particolare rilevanza che ha l'onore nelle comunità turche.<sup>37</sup> Per di più, sembra che i giovani immigrati subiscano maggiori punizioni corporali durante l'infanzia.<sup>38</sup> Se l'enfasi è

<sup>33</sup> Der Polizeipräsident in Berlin, Polizeiliche Kriminalstatistik 2006, Berlin 2007, p. 87.

<sup>34</sup> T. Naplava, *Delinquenz bei einheimischen und immigrierten Jugendlichen im Vergleich*, Freiburg 2002.

<sup>35</sup> W. Heitmeyer, *Gewalt*, Weinheim-München 1995; K.-J. Tillmann, B. Holler-Nowitzki, H.G. Holtapfels, U. Meier, U. Popp, *Schülergewalt als Schulproblem. Verursachende Bedingungen, Erscheinungsformen und pädagogische Handlungsperspektiven*, Weinheim-München 2000; D. Enzmann, P. Wetzels, *Gewaltkriminalität junger Deutscher und Ausländer*, "Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie", 52(2000), pp. 146-152; D. Oberwittler, T. Blank, T. Köllisch, T. Naplava, *Soziale Lebenslagen und Delinquenz von Jugendlichen*, Freiburg 2001.

<sup>36</sup> J. Müller, *Jugendkonflikte und Gewalt mit ethnisch-kulturellem Hintergrund*, in W. Heitmeyer, R. Anhut (a. c. di), *Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen*, cit., pp. 257-305, p. 283.

<sup>37</sup> Ivi, p. 284.

<sup>38</sup> D. Baier et al., *Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt*, Hannover 2009.

posta sul ruolo dell'onore nell'interpretazione della violenza fra i giovani maschi turchi,<sup>39</sup> bisognerebbe considerare anche le tematiche classiche dello studio delle subculture e delle bande. La violenza esercitata dai giovani adulti sovrappungerebbe per motivi quali "l'onore maschile" e "il desiderio di violenza".<sup>40</sup> Queste motivazioni sarebbero radicate nella lealtà/solidarietà del sistema di gruppo e nella ricerca di uno status sociale.

Tuttavia, sembra discutibile che una particolare cultura turca dell'onore e della reputazione si sommi alla spiegazione della violenza fra i giovani maschi. Fino a oggi non esiste un'evidenza empirica che confermi che i giovani immigrati siano diversi dai loro coetanei indigeni per motivi che innescano la violenza. L'affiliazione a bande è fortemente simile nei gruppi di giovani tedeschi, nei turchi e negli immigrati di etnia tedesca: circa l'80% è propenso a usare la violenza nella soluzione dei conflitti.<sup>41</sup> Inoltre, si riscontrano solo piccole differenze riguardo ai legami con le famiglie. I giovani turchi ed etnico-tedeschi inclini alla violenza sono meno d'accordo di altri giovani con l'idea che gli immigrati debbano adattarsi alla lingua e alla cultura tedesca.<sup>42</sup>

Nella spiegazione della violenza giovanile, dei reati cronici e dell'incremento di tale violenza, una speciale attenzione è stata posta sulla scomparsa del lavoro non specializzato e sulla crescente domanda di qualificazione e formazione come requisito per accedere al mercato del lavoro. Si deduce che da questo conseguano processi di esclusione sociale e marginalizzazione economica; inoltre la crescente concentrazione di problemi giovanili nei centri storici porta questi quartieri a essere svantaggiati.

Tali supposizioni riguardano anche la tendenza a lungo termine verso il crescente controllo formale della visibilità dei giovani, che riflette un profondo cambiamento nella gestione del rischio riguardante i bambini e gli adolescenti.<sup>43</sup>

## *Discriminazione e giustizia criminale*

Gli approcci teorici sulla discriminazione e sulla parziale applicazione della legge devono prima di tutto essere differenziati secondo le ipotesi sulla partecipazione delle minoranze di immigrati alla criminalità come problema sociale eminente e le ipotesi sui processi decisionali in materia di polizia e di gestione amministrativa e penale del sistema giudiziario. A proposito della partecipazione degli stranieri ai reati si possono distinguere la teoria dello *scapegoating*<sup>44</sup> e quella dei conflitti sulle risorse (occupazione, alloggio ecc.). Inol-

<sup>39</sup> Si veda F. Gesemann, *Junge Zuwanderer und Kriminalität in Berlin. Bestandsaufnahme – Ursachanalyse – Präventionsmaßnahmen*, Der Beauftragte des Senats für Integration und Migration, Berlin 2004, pp. 67-68.

<sup>40</sup> K. Graham, S. Wells, "Somebody's Gonna Get Their Head Kicked in Tonight". *Aggression among Young Males in Bars – A Question of Values?*, "British Journal of Criminology", 43 (2003), p. 560.

<sup>41</sup> J. Müller, *Jugendkonflikte und Gewalt mit ethnisch-kulturellem Hintergrund*, cit., p. 291.

<sup>42</sup> Ivi, p. 287.

<sup>43</sup> D. Oberwittler, T. Köllisch, *Nicht die Jugendgewalt, sondern deren polizeiliche Registrierung hat zugenommen – Ergebnisse einer Vergleichsstudie nach 25 Jahren*, "Neue Kriminalpolitik", 2004, pp. 144-147.

<sup>44</sup> *Scapegoat* è il capro espiatorio; con *scapegoating* si indica la tendenza a proiettare la responsabilità dei

tre, le agenzie amministrative di ricerca sui “nuovi” problemi sociali hanno visto nel problema del coinvolgimento degli stranieri nella criminalità la potenziale funzione di stabilizzazione del potere politico, utilizzandolo per mobilitare il sostegno ai gruppi di maggioranza.

Per quanto riguarda il ruolo delle forze di polizia nell'avviare le indagini penali, va osservato che la polizia tedesca non ha il diritto formale di decidere in materia di arresto. Essa trasmette la richiesta di indagare su presunti criminali al pubblico ministero, che decide il rinvio a giudizio (e stabilisce la convalida dell'arresto, ossia i termini di custodia cautelare) [procedimento simile a quello italiano, *NdC*].

Sembra esistere consenso su fatto che la probabilità che una persona possa essere trattata come un sospetto criminale in base a un certo numero di precedenti sia la stessa per qualsiasi tipo di trasgressore; la probabilità di essere sospettati per un reato penale è estremamente bassa nel caso della maggior parte dei reati e le indagini di polizia sembrano orientate in base al tipo di reato, in particolare dalla sua gravità. I tassi più elevati di indagati tra le minoranze etniche potrebbero essere la conseguenza di “incontri” con persone etnicamente connotate che indurrebbero la polizia ad adottare pregiudizi negativi. Ma una ricerca sperimentale smentisce questa ipotesi: gli indagati appartenenti a minoranze etniche, in generale, sembrano essere più cooperativi con la polizia. Guardando poi l'andamento del processo penale, non emerge un maggiore rischio per i membri delle minoranze di essere sospettati e di essere formalmente imputati di un reato.<sup>45</sup> Tuttavia, la tesi che gli stranieri siano trattati in un modo discriminatorio ha certamente alcune ragioni. In certi settori, come per esempio i reati di droga, le strategie di applicazione della legge comprendono il *profiling* etnico e prendono di mira determinate minoranze etniche (coinvolte in vari circuiti di distribuzione di stupefacenti). Alcuni studi hanno esaminato gli atteggiamenti e le percezioni della polizia nei confronti degli immigrati e delle minoranze etniche. La questione è se la discriminazione e il razzismo riflettano modelli sistematici o se tali atteggiamenti corrispondano alle “mele marce”, secondo la teoria spesso adottata dalle autorità per sostenere che gli abusi sarebbero limitati a casi eccezionali.<sup>46</sup> Il trattamento discriminatorio è stato evocato per spiegare la sproporzione tra il numero degli stranieri e dei nazionali perseguiti dalla polizia. All'inizio del 1990, un sondaggio sugli agenti di polizia ha rivelato che la maggioranza di essi ritiene che il trattamento differenziato adottato nei confronti degli immigrati sia giustificato. Le ragioni addotte a tal proposito riguardano il loro status, i loro comportamenti, i valori diversi. In generale i dati confermano che la polizia ritiene che gli immigrati siano diversi.<sup>47</sup>

propri problemi su un nemico concreto che può assumere forme diverse. Lo *scapegoating* permette di trovare un pretesto contro cui combattere per dare senso all'agire o per ritrovare coesione sociale (ciò che Dal Lago chiama “tautologia della paura”). Può trattarsi del fumatore che ci fa rischiare il cancro o, sempre più, di immigrati che diventano altrettanti “nemici”, *NdC*.

<sup>45</sup> M. Kubink, *Veständnis und Bedeutung von Ausländerkriminalität. Eine Analyse der Konstitution sozialer Probleme*, Pfaffenweiler 1993, pp. 60.

<sup>46</sup> H.-G. Jäschke, *Öffentliche Sicherheit im Kulturkonflikt*, Frankfurt 1997, p. 191.

<sup>47</sup> B. Franzke, *Polizei und Ausländer. Kriminalistik 1993*, pp. 615-618, p. 616.

L'interpretazione delle ricerche svolte fino a oggi evidenzia i problemi strutturali che affliggono il rapporto tra immigrati e polizia. In particolare, gli immigrati arrivati negli anni novanta sono svantaggiati.<sup>48</sup> Gli elevati tassi di disoccupazione e il problema dell'accesso al mercato del lavoro regolare sono associati ad alti tassi di inserimento nelle economie sommerse. Questo vale in particolare per i clandestini. Il forte coinvolgimento nello spaccio di droghe o in altre economie informali espone gli immigrati a un alto tasso di controlli da parte delle polizie.

Gli studi si sono occupati degli atteggiamenti e delle percezioni della polizia, mentre i dati riguardanti l'uso della forza negli arresti e nelle procedure di ricerca dei sospetti non sono disponibili; a rendere conto delle uccisioni e in generale dell'uso delle armi da fuoco sono quindi le informazioni raccolte dal ministero dell'Interno, che però non distinguono tra immigrati e altri gruppi per quanto riguarda le vittime della polizia. I dati longitudinali rivelano che il numero di persone uccise o ferite da armi da fuoco della polizia è stabile (e timidamente in declino), come in generale l'uso delle armi contro le persone.<sup>49</sup> Nel corso degli ultimi due decenni la polizia ha usato armi da fuoco contro le persone in media 60-70 volte l'anno. In media circa 10 persone all'anno sono morte e circa 30 sono state ferite a seguito di uso di armi da fuoco da parte della polizia. Sebbene su questi fatti non siano state effettuate ricerche, sembra che quasi tutti i casi di uso di armi da fuoco non abbiano a che fare con tensioni etniche.

Gli studi sulla fiducia nelle forze di polizia in quanto istituzione rivelano che non ci sono differenze tra i giovani tedeschi e quelli appartenenti ai vari gruppi di immigrati. Mentre circa il 25% dei giovani della Germania occidentale, degli italiani e dei greci dichiarano di nutrire diffidenza rispetto alla polizia in generale, fra i turchi e i tedesco-orientali si ha un tasso rispettivamente del 37 e del 33%. La fiducia e la sfiducia nella polizia quindi dovrebbero essere spiegate non con lo status di immigrato ma con il forte senso di appartenenza a un gruppo di emarginati. Le differenze, tuttavia, non sono particolarmente marcate per i gruppi in generale: diventano più evidenti con l'introduzione di variabili quali il sesso, l'istruzione e il luogo di residenza. La sfiducia nella polizia è particolarmente elevata nell'area metropolitana di Berlino, dove l'84% circa dei turchi intervistati dichiara di non avere o avere fiducia limitata nella polizia.<sup>50</sup> Questo indica una profonda differenza etnica rispetto al corrispondente tasso dei giovani tedeschi, che è di circa il 30%. Una spiegazione può essere trovata nel processo di segregazione spaziale e nella creazione di ghetti nel centro città e nel centro storico di Berlino, dove le comunità etniche hanno avuto una notevole crescita.<sup>51</sup> La sfiducia nella polizia nelle aree metro-

<sup>48</sup> H.-J. Albrecht, *Illegalität, Kriminalität und Sicherheit*, in J. Alt, M. Bommes (a c. di), *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, Wiesbaden 2006, pp. 60-80.

<sup>49</sup> Innenministerium Baden-Württemberg, *Schusswaffengebrauch der Polizei*, Stuttgart, Pressestelle Innenministerium 2005.

<sup>50</sup> F. Gesemann, "Ist egal ob man Ausländer ist oder so – jeder Mensch braucht die Polizei" – *Die Polizei in der Wahrnehmung junger Migranten*, in A. Groenemeyer, J. Mansel (a c. di), *Die Ethnisierung von Alltagskonflikten*, Opladen 2003, pp. 203-228, p. 211.

<sup>51</sup> A. Groenemeyer, J. Mansel (a c. di), *Die Ethnisierung von Alltagskonflikten*, cit.

**Percentuali di proscioglimento per due gruppi di età  
(nati nel 1970 e nel 1980, all'età di 16 anni, maschi)**

	<i>tedeschi</i>		<i>tedeschi "etnici"</i>			<i>stranieri</i>			
	<i>primo reato</i> 1985	<i>secondo</i> 1995	<i>primo reato</i> 1985	<i>secondo</i> 1995	<i>secondo</i> 1995	<i>primo reato</i> 1985	<i>secondo</i> 1995	<i>secondo</i> 1995	
furto	60	82	77	61	85	82	54	81	82
furto aggravato	22	37	22	20	49	14	18	27	17
violenza	32	49	37	38	24	9	32	28	18
totale	55	76	60	55	78	60	50	71	66

politane può essere alimentata anche dalla frequenza di contatti (compresi gli arresti) fra essa e i giovani immigrati, fatto particolarmente rilevante nelle grandi città. I dati di una ricerca a Friburgo rivelano che, se si confrontano i giovani delinquenti tedeschi e stranieri nel 1985 e nel 1995, le percentuali di proscioglimento in generale non differiscono per la prima recidiva. Tuttavia vi sono differenze nelle percentuali di non-azione penale per reati violenti. I delinquenti minorenni stranieri hanno meno probabilità di essere prosciolti.

Le conseguenze dello status d'immigrati sulla condanna sono piuttosto lievi: gli stranieri corrono il rischio di subire pene o carcerazioni un po' più alte e hanno un po' meno probabilità di ottenere una pena condizionale o la sospensione di questa o la libertà vigilata.<sup>52</sup> Ma, in generale, la variabile "minoranze etniche" fornisce solo un apporto molto modesto alla spiegazione delle differenze nella condanna.<sup>53</sup> Ciò vale non solo per la condanna penale degli adulti ma anche in materia penale minorile.<sup>54</sup>

La lieve differenza tra i giovani delinquenti tedeschi e stranieri per quanto riguarda la carcerazione dei minori (2,4% *vs* 3,4% di tutti i colpevoli e dei condannati) studiata da Geißler e Marißen è dovuta principalmente a casi di reato di droga. Se si analizza questo reato la differenza svanisce. È particolarmente degno di nota che le differenze sono praticamente inesistenti in caso di reati violenti e reati sessuali; risultati simili sono stati ottenuti da Oppermann. Essendo l'etnicità un diffuso stato variabile, si può presumere che il suo impatto sulla condanna sia meno pronunciato o a volte inesistente nei casi di un consistente set di reati e di relative caratteristiche (per esempio la gravità del reato, previa registrazione), o nel caso di un'ovvia necessità a causa dell'adozione di standard di pene (casi di reati non gravi) e di pene amministrative per le quali vi sono sentenze già predisposte.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> U. Steinhilper, *Definitions- und Entscheidungsprozesse bei sexuell motivierten Gewaltdelikten*, Konstanz 1986.

<sup>53</sup> R. Greger, *Strafzumessung bei Vergewaltigung*, "Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform", 70 (1987), pp. 261-277; H.-J. Albrecht, *Strafzumessung bei schwerer Kriminalität*, Berlin 1994.

<sup>54</sup> R. Geißler, N. Marißen, *Kriminalität und Kriminalisierung junger Ausländer. Die tickende soziale Zeitbombe – ein Artefakt der Kriminalstatistik*, "Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie", 42 (1990), pp. 663-687; A. Oppermann, *Straffällige junge Ausländer: Kriminalitätsbelastung und soziale Bedingungen*, "Bewährungshilfe", 34 (1987), pp. 83-95; P.-A. Albrecht, Ch. Pfeiffer, *Die Kriminalisierung junger Ausländer. Befunde und Reaktionen sozialer Kontrollinstanzen*, München 1979.

<sup>55</sup> J.D. Unnever, L.A. Hembroff, *The Prediction of Racial/Ethnic Sentencing Disparities: An Expectation States Approach*, "Journal of Research in Crime and Delinquency", 25 (1988), pp. 53-82.

Pertanto, solo una serie di caratteristiche particolarmente inconsistente può essere assunta per innescare effetti di etnicità o nazionalità sulle condanne. È stato ipotizzato che le dimensioni relativamente ridotte dell'influenza delle variabili etniche sulla condanna possano essere dovute al fatto che una parte sostanziale dei crimini gravi commessi da appartenenti a una minoranza coinvolgono vittime di questa e che tale influenza potrebbe risultare superiore se si includessero crimini che coinvolgono minoranze vittime e autori di reati da parte della maggioranza. Fino a ora tale questione non è stata affrontata in modo adeguato.

### *Immigrati e vittimizzazione*

In Germania la relazione fra immigrati e vittimizzazione non ha mai ricevuto l'attenzione e la partecipazione degli immigrati. Mentre le statistiche di polizia tengono conto della nazionalità dei sospetti, esse trascurano di riportare la nazionalità (o lo status di immigrato) della vittima. Le indagini sulle vittime condotte in Germania hanno raramente tenuto conto degli immigrati. Il tema della vittimizzazione non è stato preso in considerazione nemmeno nella prospettiva di ricerca sull'immigrazione e in particolare sull'immigrazione clandestina.<sup>56</sup>

Durante gli ultimi due decenni l'intento di pensare gli immigrati come vittime è stato influenzato da diversi fattori e interessi politici, che riflettono in certa misura il loro presunto potenziale nel creare conflitti e violenza in conseguenza della segregazione e della diversità culturale.

All'inizio degli anni novanta il tema della violenza xenofoba suscitò attenzione a causa del crescere degli estremismi di destra e di sinistra e di una serie di violenze su larga scala nei confronti dei richiedenti asilo e degli altri immigrati. Un secondo fatto rilevante nell'agenda politica ha riguardato gli omicidi d'onore. Un terzo tema è stato il ciclo della violenza, secondo cui gli alti livelli di essa nelle famiglie immigrate (in particolare le turche) colpisce negativamente i bambini rendendoli inclini a diventare giovani e poi adulti violenti.<sup>57</sup> Infine, le vittime della tratta di esseri umani sono state oggetto di un'attenzione particolare; in quest'area si intrecciano diversi problemi sociali delicati: prostituzione, immigrazione clandestina e crimine organizzato.<sup>58</sup>

Il rischio che i cittadini stranieri siano vittime – in base ai reati registrati dalla polizia – venne studiato per la prima volta in Baviera<sup>59</sup> negli anni novanta. In quell'occasione emerse che la percentuale dei cittadini stranieri vittime di crimini ammontava a circa l'11% di tutte le vittime registrate nelle statistiche della polizia. Per diverse nazionalità il tasso di vittimizzazione era da due a cinque volte più alto di quello dei tedeschi.<sup>60</sup> Una ricerca condotta in quat-

<sup>56</sup> Si veda per esempio E. Eichenhofer (a c. di), *Migration und Illegalität*, Osnabrück 1999.

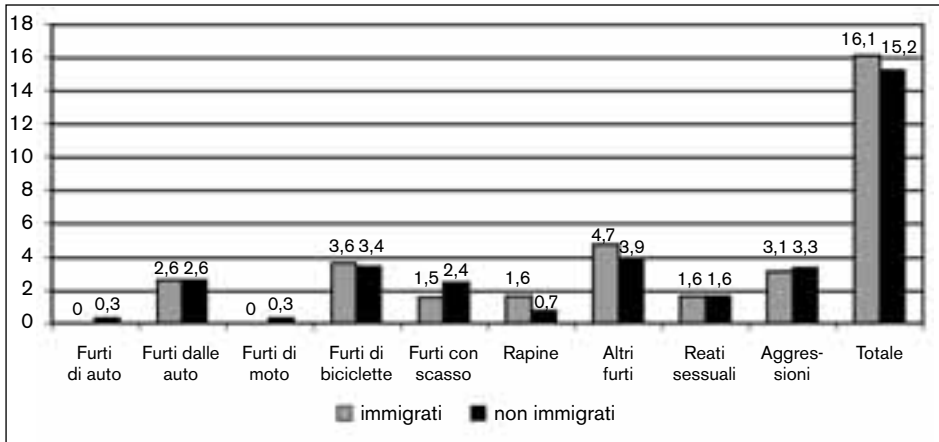
<sup>57</sup> D. Baier et al., *Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt*, Hannover 2009.

<sup>58</sup> H.-J. Albrecht, *Trafficking in Humans and Human Rights*, in St. Parmentier, E. Weitekamp (a c. di), *Crime and Human Rights*, vol. 9, *Sociology of Crime, Law and Deviance*, Amsterdam 2007, pp. 39-71.

<sup>59</sup> J. Luff, M. Gerum, *Ausländer als Opfer von Straftaten*, München 1995, pp. 48.

<sup>60</sup> Ivi, p. 176.

**Grafico 3.** Indice di vittimizzazione (ultimi 12 mesi) fra immigrati e autoctoni in Germania



Fonte: European Crime Survey 2005.

tro distretti di polizia riscontrò una percentuale del 54% di cittadini stranieri vittime di omicidi e un elevato tasso di cittadine straniere vittime di stupro e aggressione (circa il 30% degli stupri e delle aggressioni sono contro cittadini stranieri).<sup>61</sup> Si può presumere che le cifre sul crimine relative ai cittadini stranieri siano fortemente influenzate dallo stato di clandestinità, tenendo conto che il 5% di tutti i crimini erano denunciati da vittime straniere<sup>62</sup> e che i lavoratori immigrati erano sovrarappresentati fra le vittime accertate dalla polizia.

Le statistiche dell'indagine europea sul crimine del 2005 forniscono per la prima volta informazioni sui tassi di vittimizzazione di un campione nazionale rappresentativo che include gli immigrati. Secondo la selezione di crimini contro la persona e contro la proprietà, considerando questi dati (N = 2000, indagine telefonica), i tassi di vittimizzazione sono praticamente gli stessi per gli immigrati e per i non immigrati.

La Germania ha implementato dispositivi con lo scopo di monitorare i crimini di stampo razzista (xenofobo e antisemita), fornendo così le basi per valutare la portata del crimine razzista.

Sintetizzando i dati reperibili sulla violenza razziale si può affermare che il problema generale di tutti i dati relativi a crimini registrati dalla polizia è che dipendono sia dalla denuncia delle vittime sia dalle risorse investite nelle indagini sul crimine senza vittime (per esempio l'incitazione all'odio razziale attraverso internet), e questo riguarda in particolare i crimini dovuti all'odio razziale, dove lo specifico problema di stabilire un motivo crea ulteriori incertezze. Non sono disponibili dati della polizia sulla violenza di stampo razziale esercitata anche in alcune professioni come la stessa polizia o le guardie carcerarie.<sup>63</sup> L'informazione in questo campo deriva quasi esclusivamente dalle in-

<sup>61</sup> Ivi, p. 172.

<sup>62</sup> Ivi, p. 126.

<sup>63</sup> Sul problema della raccolta dei dati in questo campo si veda in particolare F. Jobard, *L'Usage de la*

dagini delle Ong o dai media.<sup>64</sup> Non sono disponibili dati della polizia riguardo a situazioni di violenza razzista sfociate in pogrom o altre forme di violenza collettiva anche se non necessariamente organizzata.

La struttura dei crimini razzisti registrati dalla polizia riflette sia le rispettive definizioni sia le procedure di raccolta dei dati. In generale le statistiche della polizia mostrano che la maggior parte dei reati di stampo razzista è costituito da crimini di propaganda e crimini di persecuzione. Come prevedibile, per la Germania si ha un aumento della violenza razziale localizzato agli inizi degli anni novanta. L'incremento sembra essere connesso sia al crescere di partiti e organizzazioni politiche estremiste, sia al discorso politico sui problemi dell'asilo e l'immigrazione. Evidentemente il corso della violenza razzista è soggetto a ondate di violenza minore o maggiore, che potrebbero essere spiegate provvisoriamente con le violente campagne portate avanti da vari gruppi estremisti, dagli effetti di mobilitazione dei conflitti internazionali e dal comportamento emulativo. Si presume che gli eventi emblematici in termini di estrema violenza (per esempio Rostock/Lichtenhagen e Hoyerswerda)<sup>65</sup> verificatisi agli inizi degli anni novanta siano stati generati da un processo di incremento mediatico della violenza politica che ha favorito l'inserimento della violenza xenofoba in una cornice di discorsi che hanno legittimato l'ostilità all'asilo politico.<sup>66</sup>

La sopra menzionata indagine europea sul crimine del 2005 includeva per la prima volta variabili con lo scopo di identificare il crimine dovuto all'odio razziale. Agli intervistati erano richieste informazioni sulle motivazioni dei colpevoli. Da quest'indagine si può concludere che le spiegazioni ufficiali sulla violenza razziale sottostimino seriamente l'estensione della stessa. Anche se i tassi di vittimizzazione alla lunga non differiscono fra immigrati e non, una percentuale significativamente più alta di eventi vittimizzanti viene percepita dagli immigrati come motivata dall'odio razziale.

Il crimine di stampo razzista ha un impatto più forte sui sentimenti di sicurezza, comunità e sull'adattamento individuale rispetto ai crimini ordinari. La particolare attenzione legata a questi crimini deriva sia dal fatto che sono stati commessi contro individui solamente sulla base della loro appartenenza a un gruppo ben definito della società, sia dall'escalation potenziale dei conflitti sociali e dal disturbo della pace pubblica e dell'ordine sociale.

*force par la police*, Paris 2001; H. Busch, *Andere Länder – ähnliche Sitten. Polizeiübergriffe und Kontrolle in Großbritannien und Frankreich*, in *Cilip* 67(2000), pp. 49-53; i report della Commissione contro la tortura del Consiglio d'Europa hanno spesso sottolineato il rischio per i detenuti di subire maltrattamenti e abusi; si veda per esempio Comité de prevention de la torture, *Rapport au gouvernement de la République française relatif a la visite effectuée par le C.P.T en France du 27 octobre au 8 novembre 1991*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1991; T. Feltes, *Legitime und illegitime Gewaltanwendung durch die Polizei*, in W. Heitmeyer, M. Schrötle, (a. c. di), *Gewalt. Beschreibungen, Analysen, Prävention*, Bonn 2006, pp. 539-556.

<sup>64</sup> Aktion Courage – Sos Rassismus, *Polizeiübergriffe gegen Ausländerinnen und Ausländer. Dokumentation*, Bonn 1999; AI Report 2001 – Germany ([www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)).

<sup>65</sup> Per una visione d'insieme si veda F. Esser, *Medienwirkung und fremdenfeindliche Straftaten. Eine Langzeitanalyse von 1991 bis 1996*, in Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (a. c. di), *Von "Antisemitismus" bis "Xenophobie". Rechtsextreme Medien in Deutschland*, Bonn 1999, pp. 48-55.

<sup>66</sup> T. Ohlemacher, *Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus. Mediale Berichterstattung, Bevölkerungsmeinung und deren Wechselwirkung mit fremdenfeindlichen Gewalttaten*, 1991-1997, "Soziale Welt", 49 (1998), pp. 319-332; Ch. Lüdemann, *Zur "Ansteckungswirkung" von Gewalt gegenüber Ausländern – Anwendung eines Schwellenwertmodells kollektiven Verhaltens*, "Soziale Probleme", 3 (1992), pp. 137-153.



## Conclusioni

Negli ultimi decenni in Germania c'è stata un'immigrazione importante. Un consistente numero di immigrati vive condizioni socio-economiche precarie ed è esposto a tassi sproporzionati di disoccupazione. Gli immigrati sono concentrati nelle grandi aree metropolitane.

L'integrazione degli immigrati fa parte delle priorità dell'agenda politica. Recenti studi di micro censimento hanno fornito una migliore conoscenza della dimensione dei gruppi di immigrati e dei problemi che li colpiscono.

Sulla base delle statistiche della polizia può essere osservata un'alta partecipazione al crimine, in particolare nei gruppi di giovani immigrati. I crimini violenti e i reati cronici sono diventati argomenti specifici d'interesse politico. I *Self Report Studies* mostrano che in generale i giovani immigrati non si differenziano dalla loro controparte autoctona rispetto ai reati contro la proprietà.

Le percezioni di discriminazione sono rilevanti soprattutto fra i giovani turchi. In generale la fiducia nella polizia e nelle altre istituzioni non è molto diversa dagli altri immigrati e dai giovani tedeschi. Un'eccezione è la città di Berlino, dove la segregazione è più evidente e la sfiducia nella polizia più pronunciata.

Nonostante i tassi di violenza fra i giovani maschi turchi siano più alti se comparati a quelli dei giovani tedeschi o di altri immigrati, negli ultimi decenni non si sono registrati episodi di violenza su larga scala o rivolte di ampie dimensioni.

Come mostra una recente indagine, in Germania i tassi di vittimizzazione non mostrano differenze fra gli immigrati e i non immigrati. Comunque, una proporzione consistente di immigrati percepisce la propria vittimizzazione come motivata da pregiudizi.

Negli ultimi decenni gli specifici esiti delle indagini sulla vittimizzazione sono stati enfatizzati. Fra questi troviamo l'omicidio d'onore, il matrimonio forzato, il traffico di esseri umani e i crimini d'odio razziale. Focalizzarsi su questi argomenti rafforza l'idea dell'immigrazione come problema e la percezione da parte dell'opinione pubblica che certi gruppi d'immigrati mostrino segni significativi di alterità e creino un potenziale di conflitti sociali e culturali.

*(traduzione di Fabrizio Dentini)*

---

# Gran Bretagna: governare attraverso il controllo delle migrazioni<sup>1</sup>

Mary Bosworth e Mhairi Guild

## Introduzione

Numerosi fatti e una buona letteratura mostrano che, in diversi paesi, gli stranieri e in particolare i richiedenti asilo, i rifugiati e i membri delle minoranze etniche sono vittime di discorsi criminalizzanti da parte dei politici, delle leggi, dei media e dell'opinione pubblica.<sup>2</sup> In diverse cerchie di potere si può osservare una crescente tendenza a trattare senza distinzioni questi diversi casi di non-cittadini.<sup>3</sup> Il *frame* segnato dal tròpo del rischio sembra, infatti, indurre a considerare l'ignoto, il "senza-documenti", non solo indesiderato ma anche pericoloso; ne consegue che le differenze fra i migranti scompaiono. Così, molti stranieri incontrano crescenti difficoltà a entrare o a rimanere nel Regno Unito e tutti sono diventati oggetto di sorveglianza e di norme più severe.

Le leggi e misure contro gli stranieri sembrano essere state aggravate dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 in America, [del marzo 2004 a Madrid] e del luglio 2005 a Londra; ma, come le altre democrazie, il Regno Unito tratta con sospetto gli stranieri da lungo tempo.<sup>4</sup> In effetti, si tratta di un aspetto che caratterizza lo sviluppo della modernità: i confini sono diventati più permeabili a causa della globalizzazione, del turismo di massa, della rivoluzione delle comunicazioni e delle forme di *governance* in evoluzione come l'Unione europea; per questo la maggior parte dei paesi ricchi come il Regno Unito cerca di limitare l'accesso ad (alcuni) non-cittadini.

Sebbene il discorso ufficiale sembri continuare a valorizzare alcuni aspetti della "diversità culturale", e nonostante la centralità degli immigrati per il futuro dello stato sociale (a causa dell'invecchiamento della popolazione),<sup>5</sup> le diffe-

<sup>1</sup> Un'altra versione di questo testo è stata pubblicata con i seguenti riferimenti: M. Bosworth, M. Guild, *Governing through Migration Control: Security and Citizenship in Britain*, "The British Journal of Criminology", 48(6), 2008, pp. 703-719.

<sup>2</sup> Si vedano per esempio K. Calavita, *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2005; M.S. Malloch, E. Stanley, *The Detention of Asylum Seekers in the UK: Representing Risk, Managing the Dangerous, Punishment & Society*, 7(1), 2005, pp. 53-71; M. Welch, L. Schuster, *Detention of Asylum Seekers in the UK and USA: Deciphering Noisy and Quiet Constructions*, "Punishment and Society", 7, 2005, pp. 397-417; A. Pratt, M. Valverde, *From Deserving Victims to "Masters of Confusion": Redefining Refugees in the 1990s*, "Canadian Journal of Sociology", 27(2), 2002, pp. 135-161.

<sup>3</sup> M. Bosworth, *Border Control and the Limits of the Sovereign State*, "Social and Legal Studies", 10(2), 2008, pp. 199-215 e *Immigration Detention in Britain* in M. Lee (a c. di), *Human Trafficking*, Willan, Cullompton 2007; M. Guild, *Securitising the Refugee? A Study of Asylum Discourse in the UK and Australia since 9/11*, tesi non pubblicata, University of Oxford, 2006.

<sup>4</sup> D. Cole, *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terror*, New York Press, New York 2003; R. Cohen, *Frontiers of Identity: The British and the Others*, Longman, New York 1994; M. Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

<sup>5</sup> Home Office, *Controlling Our Borders: Making Migration Work for Britain. Five Year Strategy for Asy-*

renze culturali o sociali sono correntemente descritte come motivo di preoccupazione, un aspetto da omogeneizzare con l'assimilazione o con la cittadinanza.

Così, nell'ultimo decennio, un grande impegno è stato destinato alla costruzione di barriere sia esterne sia interne per differenziare gli stranieri dai cittadini e per classificare i vari gruppi di non-cittadini nel Regno Unito. Secondo l'analisi di David Garland sul controllo e la gestione della criminalità nel mondo post welfare,<sup>6</sup> la maggior parte dei senza-cittadinanza è trattata con strumenti burocratici – sempre più intrisi delle nuove tecnologie – che gradualmente sono diventati più invadenti. Per un'altra parte degli stranieri, invece, si fa ricorso alla detenzione e alla deportazione.<sup>7</sup>

Ci sembra quindi utile proporre qui un'analisi della crescente dipendenza dalla concezione della giustizia e della penalità da parte dello stato britannico nella gestione dei suoi cittadini stranieri e le sue assonanze con la valenza criminalizzante del populismo penale. Vedremo quindi come i non-cittadini siano sempre più stigmatizzati dalla politica e dalla giustizia con discorsi criminalizzanti che condizionano lo stato, la definizione dei rischi, e sono rivelatori dei cambiamenti e della natura dell'identità britannica. In quest'analisi faremo riferimento alla tesi di Garland sul passaggio dal modello riabilitativo del controllo del crimine a un approccio legge-e-ordine che punta sulla dissuasione e sull'interdizione,<sup>8</sup> nonché alla teoria del "governo attraverso il crimine" di Jonathan Simon, per descrivere come le metafore e le pratiche punitive si siano riversate nelle sfere pubbliche ben al di là del solo sistema di giustizia penale.<sup>9</sup>

### *I non-cittadini in Gran Bretagna*

Ogni anno milioni di persone arrivano in Inghilterra come turisti, lavoratori, studenti, immigrati. Molti vanno in vacanza all'estero o tornano al loro paese d'origine. Le cifre di tali spostamenti sono ingenti e in crescita: nel 2006 gli arrivi di persone sono stati 104,8 milioni (al di fuori dalla Common Travel Area),<sup>10</sup> più del 3% rispetto all'anno precedente. Quasi tutti questi viaggiatori erano cittadini britannici o dell'Ue. Circa 12,9 milioni di essi, tuttavia, non erano cittadini Ue, il 9% in più rispetto al 2005. La stessa fonte rileva che 145.000 titolari di permesso di lavoro sono stati ammessi nel Regno Unito (fino al 9% in più rispetto all'anno precedente), oltre a 309.000 studenti extra-Ue (con un aumento del 6%).<sup>11</sup> In contrasto con l'espansione in altri settori, le

*lum and Immigration*, Home Office, London 2005a, Cm 6472. Si veda K. Calavita, *Immigrants at the Margins*, cit.

<sup>6</sup> D. Garland, *The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society*, "British Journal of Criminology", 36(4), 1996, pp. 445-471 e Id., *La cultura del controllo*, il Saggiatore, Milano 2004.

<sup>7</sup> M. Bosworth, *Immigration Detention in Britain*, cit.

<sup>8</sup> D. Garland, *La cultura del controllo*, cit.

<sup>9</sup> J. Simon, *Governing Through Crime*, in L. Friedman, L. Fisher, *The Crime Conundrum: Essays on Criminal Justice*, Westview Press, Boulder, CO 1997 e J. Simon, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina, Milano 2008.

<sup>10</sup> Una zona "free passport" che comprende la Repubblica d'Irlanda, l'Inghilterra e le isole del canale della Manica.

<sup>11</sup> Home Office, *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 2006*, Home Office, London

domande d'asilo nel 2006 sono scese a 23.610, l'8% in meno rispetto all'anno precedente.

La preoccupazione del governo e dell'opinione pubblica è rivolta soprattutto all'afflusso di persone extra-Ue, ma, se la maggioranza dei 104,8 milioni di arrivi riguarda cittadini britannici, una parte emigra ogni anno perché si tratta di ex residenti che quando non hanno più lavoro o hanno completato gli studi tornano a casa. Per il 2006, l'ufficio nazionale di statistiche ha stimato a circa 400.000 il numero totale di emigrati a lungo termine, di cui più della metà (207.000) sono cittadini britannici. Oltre a questi, la polizia segue le tracce dei non-cittadini allontanati con la forza dal Regno Unito. Nel 2006 questi sono stati 63.865, il 10% in più del 2005. Questa cifra comprende l'espulsione di 16.330 persone la cui domanda d'asilo è stata respinta, con un aumento del 19% rispetto all'anno precedente.<sup>12</sup> Infine, sempre nel 2006 “sono immigrate circa 191.000 persone in più rispetto a quelle emigrate dal Regno Unito”.<sup>13</sup>

Non si dispone di dati precisi sulla localizzazione di tutti i non-cittadini, fatto che ha notevolmente scosso il dibattito politico degli ultimi anni;<sup>14</sup> il censimento del 2001 indica tuttavia che a Londra, o nei pressi, e nel Sud-est un numero sproporzionato di gruppi di richiedenti asilo (soggetti a controlli severi durante la valutazione delle loro domande) risulta irreperibile (dato variabile dal 1999 in tutto il paese).<sup>15</sup> I “dispersi” sono spesso in alloggi pubblici disponibili nelle aree socio-economicamente svantaggiate.<sup>16</sup> Inoltre, esiste un numero imprecisato di immigrati non-cittadini senza documenti, molti dei quali si suppone risiedano in quartieri connotati per l'origine etnica o linguistica della maggioranza degli abitanti.

Il modo in cui tali dati sono recepiti dai politici e dall'opinione pubblica caratterizza la cornice della nostra analisi. È la “modernità liquida” di Zygmunt Bauman, un *frame* in cui i confini, le frontiere e le identità sono fluide e in movimento. È anche un'epoca in cui, mentre le barriere nei confronti della circolazione dei capitali, delle merci e delle informazioni diminuiscono, la mobilità delle persone è oggetto di un crescente controllo e, per le più vulnerabili fra loro, è legalmente ridotta.<sup>17</sup> Etichettati come un pericolo per i servizi pub-

2007, Cm 7197; [www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7197/7197.pdf](http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7197/7197.pdf), consultato il 17 gennaio 2008, p. 5.

<sup>12</sup> Ivi, p. 6.

<sup>13</sup> Si veda [www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=260](http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=260).

<sup>14</sup> Il ministro ombra dell'Interno David Davies ha insistito in particolare sul problema delle inadeguate statistiche sui migranti nel Regno Unito: “ignorare un simile fatto importante non ha scuse: conferma soltanto i sospetti della gente che questo governo ha lasciato l'immigrazione e il sistema fuori controllo ed è incapace di risolvere il problema”. House of Commons, Dibattito sull'Immigrazione, Nationality and Asylum Bill, 5 luglio 2005. [www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo050705/debindx/50705-x.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo050705/debindx/50705-x.htm), consultato il 24 gennaio 2008.

<sup>15</sup> V. Robinson, R. Anderson, S. Musterd (a c. di), *Spreading the Burden? A Review of Policies to Disperse Asylum Seekers and Refugees*, The Policy Press, Bristol 2003; A. Anie, N. Daniel et al., *An Exploration of Factors Affecting the Successful Dispersal of Asylum Seekers*, Home Office Online Report 50/05, Bristol 2005; [www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr5005.pdf](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr5005.pdf), consultato il 17 gennaio 2008.

<sup>16</sup> Sebbene i risultati delle ricerche del ministero dell'Interno indichino che i livelli di violenza contro i richiedenti asilo siano alti nelle aree socio-economicamente svantaggiate dove si registrano alti tassi di richieste di asilo, si veda A. Anie et al., *Factors Effecting the Successful Dispersal of Asylum Seekers*, cit.

<sup>17</sup> Z. Bauman, *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari 2005; Id., *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari 2005.

blici, per i salari dei nazionali, per la coesione sociale e anche per la cultura nazionale, da un po' di tempo ormai i richiedenti asilo e i lavoratori non qualificati vengono considerati una minaccia. Dopo gli attentati del 2001 e del 2005, in particolare, queste paure sono diventate sempre più diffuse, poiché i gruppi di migranti (anche se assolutamente non collegati tra loro) sono stati amalgamati nel discorso sul controllo delle frontiere e del governo di tutti i non-cittadini e oltre.

### *Le narrazioni della criminalizzazione*

Tra il 1997 e il 2007, il governo britannico ha introdotto nove leggi in materia di immigrazione, asilo e terrorismo insieme a numerosi documenti di discussione parlamentare.<sup>18</sup> Questa attività legislativa ha caratterizzato il governo laburista in certi settori, con più di cinquanta nuove leggi relative alla criminalità approvate nello stesso periodo, imponendone non solo la priorità ma anche l'idea che la vita sociale possa essere dettata dalla legislazione.

In periodi precedenti sono state progettate progressive restrizioni in materia di immigrazione per arginare le immigrazioni postimperiali di persone provenienti dal Commonwealth, dai Caraibi, dall'Asia meridionale e dall'Africa orientale. Questo processo, in gran parte completato negli anni ottanta, lasciò come unici strumenti fondamentali per l'immigrazione nel Regno Unito il ricongiungimento familiare e la richiesta di asilo.<sup>19</sup> Da quel momento, durante il boom del trasporto globale e delle comunicazioni, al novero crescente dei richiedenti asilo provenienti da numerosi paesi venne destinata una serie di discorsi razzisti contro la "minaccia" dell'immigrazione.<sup>20</sup> Risposte e retoriche tipiche che da allora non sono cambiate molto. Infatti, l'ingrediente principale delle politiche britanniche del controllo in materia d'asilo nel XXI secolo – a partire dagli esperimenti della dispersione sul territorio e della riduzione dell'assistenza gratuita, sino all'amalgama discorsivo fra i nuovi immigrati e la criminalità – è riconducibile ai precedenti tentativi di fissare, come osserva Robin Cohen, le "frontiere dell'identità" britannica.<sup>21</sup>

### *Più eque, più veloci, più intransigenti: le restrizioni prima dell'11 settembre*

Prima dell'emergenza "immigrazione" e degli attentati del XXI secolo, il libro bianco del 1998 *Più equo, più veloce, più intransigente: un approccio moderno*

<sup>18</sup> Si vedano, tra gli altri: Home Office, *Fairer, Faster and Firmer: A Modern Approach to Immigration and Asylum*, Home Office, London 1998, Cm 4018; *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, Home Office, London 2002, Cm 5387; *Controlling Our Borders: Making Migration Work for Britain. Five Year Strategy for Asylum and Immigration*, Home Office, London 2005, Cm 6472; *Integration Matters: A National Strategy for Refugee Integration*, Home Office, London 2005.

<sup>19</sup> A. Bloch, *A New Era or More of the Same? Asylum Policy in the UK*, "Journal of Refugee Studies", 13, 2000, p. 1; M. Gibney, 2004.

<sup>20</sup> Ivi, p. 121; C. Boswell, *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*, Blackwell, Oxford 2003, p. 54.

<sup>21</sup> R. Cohen, 1994.

*all'immigrazione e all'asilo* aveva dissipato ogni idea che un governo laburista avrebbe abbandonato le scelte restrittive adottate dai conservatori a proposito dell'asilo negli anni ottanta e novanta. La successiva legge del 1999 sull'immigrazione e sull'asilo, infatti, estese e approfondì i controlli sugli ingressi, rafforzando i poteri di indagine in materia di immigrazione. Così, nonostante la loro opposizione a gran parte della legislazione tra il 1993 e il 1996 in tale campo, una volta arrivati al potere i laburisti hanno approvato e prorogato molte misure in precedenza osteggiate: controlli prima dell'ingresso, sanzioni ai trafficanti, liste bianche dei "paesi sicuri" e limitazione dell'accesso all'assistenza sanitaria e sociale.<sup>22</sup> Per giustificare la svolta nel controllo dell'immigrazione, il governo ha invocato la necessità dei cambiamenti delle norme per l'immigrazione economica "per facilitare l'autentico viaggiatore, ma anche per creare opportunità per coloro che cercano di eludere i controlli". Soggetti indistinti, sosteneva la relazione del 1998, cercano di entrare ingiustamente in Gran Bretagna attraverso i "matrimoni fittizi" o la richiesta di asilo.<sup>23</sup> Così, in breve tempo, l'immigrato "irregolare" e il richiedente asilo sono diventati sinonimi. Ribadendo il sospetto già prevalente che una parte importante dei richiedenti asilo sono "fittizi", il ministro dell'Interno, Jack Straw, promise di istituire misure che avrebbero "assicurato che i veri richiedenti asilo sarebbero stati accolti, ma sarebbe stata ridotta l'"attrazione del Regno Unito" sui migranti per motivi economici.<sup>24</sup> La pretesa di differenziare il "vero" dal "falso" migrante – con il risultato di vincolare l'autorizzazione del "vero" al riconoscimento del "falso" – ha seguito una rigorosa logica di deterrenza che nei fatti ha reso illegale la richiesta di asilo nel Regno Unito.<sup>25</sup>

Il rapporto del 1998 ha ribadito inoltre l'opportunità della detenzione come strumento a discrezione del ministero dell'Immigrazione sostenendo, più in generale, che "il diritto penale ha un ruolo da svolgere per reprimere la violazione del controllo in materia di immigrazione".<sup>26</sup> La detenzione, si afferma, "è adeguata per coloro la cui identità è dubbia, così come per coloro che hanno preso un 'volo a rischio' o che sono in attesa di un'imminente espulsione".<sup>27</sup> Gli *overstayers* (coloro che restano nel paese a permesso scaduto) e gli stranieri condannati che non hanno potuto essere espulsi alla fine della loro pena devono essere internati. I richiedenti asilo sono stati spinti nella marginalità attraverso l'esclusione dal welfare; "le persone alle quali non viene riconosciuto il diritto di restare nel Regno Unito – si afferma nel rapporto – non devono avere accesso al welfare come i cittadini che hanno diritto alle prestazioni quando ne hanno bisogno". Invece è stato istituito un assegno [*voucher*], fissato al 70% del reddito medio, gestito da un nuovo organismo separato che ha stabilito anche di eliminare gli aiuti in contanti.<sup>28</sup> Una misura obbligatoria

<sup>22</sup> A. Bloch, 2000.

<sup>23</sup> Home Office, *Fairer, Faster, Firmer*, cit., capitolo 1.

<sup>24</sup> Ivi, prefazione.

<sup>25</sup> M. Gibney, 2004, p. 129.

<sup>26</sup> Home Office, *Fairer, Faster, Firmer*, cit., capitoli 11-12.

<sup>27</sup> Come hanno evidenziato le Ong, la detenzione non è stata nei fatti ristretta a questi casi; si veda *Bail for Immigration Detainees* (Bid), 2007, p. 3.

<sup>28</sup> Home Office, *Fairer, Faster, Firmer*, cit., capitolo 8.

di dispersione nel territorio ha nel frattempo abolito la possibilità di scelta dell'alloggio e degli eventuali sostegni a esso connessi. Sulla base della tesi che il welfare britannico prevede aiuti generosi ai migranti e che sia necessaria una "soglia di tolleranza" dell'immigrazione oltre la quale non si può andare, in particolare nelle aree urbane, il governo laburista ha continuato con la sua retorica gridata, intrisa di restrizioni e di deterrenza.<sup>29</sup> Dopo avere bloccato la maggior parte delle altre principali rotte dell'immigrazione, lo stato ha concentrato la sua azione con intensità e in maniera sproporzionata sull'asilo, definito sempre più come una truffa da parte di migranti altrimenti respinti.

### *Produrre immigrazione da lavoro per l'Inghilterra: le restrizioni a seguito della guerra al terrore*

Dopo il 1998 e soprattutto a seguito degli attentati del 2001 e del 2005, i discorsi criminalizzanti sulle migrazioni, la legislazione vigente e i documenti del governo hanno aggravato le restrizioni della mobilità internazionale.<sup>30</sup> La legislazione antiterrorismo ha aggiunto un nuovo principio significativo alla combinazione tra la pericolosità dei non-cittadini e la figura del sospetto terrorista. Come nelle stesse misure di esclusione dei richiedenti asilo, in particolare quelle sulla detenzione, il sospetto terrorista rappresenta l'approdo della minaccia insita in tutti i flussi migratori irregolari. Il libro bianco del 1998 in materia d'asilo lo ha definito uno dei modi possibili con i quali, in realtà, i falsi richiedenti cercano opportunità economiche in Gran Bretagna; dopo il 2001, l'asilo e la migrazione economica diventano le possibili "strade" a disposizione dei terroristi stranieri.<sup>31</sup> L'Anti-Terrorism, Crime and Security Act (Atcsa) del 2001, approvato due mesi dopo gli attentati negli Stati Uniti, ha stabilito collegamenti normativi tra l'asilo e il terrorismo con provvedimenti atti a impedire l'accesso all'asilo da parte di sospetti terroristi e quindi la raccolta delle impronte – per dieci anni – a tutti i richiedenti asilo. La quarta parte dell'Atcsa ha conferito all'Home Office il potere di internare e di deportare "sospetti terroristi internazionali", una misura che richiede la deroga all'articolo 5 della Convenzione europea sui diritti umani (Ehrc). Fino alla sua revoca nell'aprile 2005, questa parte dell'Atcsa ha permesso al ministro dell'Interno di tenere in detenzione indefinita tutti i sospetti non-britannici in attesa di espulsione, anche nei casi in cui l'allontanamento sarebbe proibito dall'Ehrc a causa del rischio di tortura nel paese di espulsione.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> A. Bloch, 2000, p. 39; L. Schuster, *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*, Frank Cass, London 2003, p. 166.

<sup>30</sup> Come ha scritto Elspeth Guild, "mettendo la sicurezza in una cornice territoriale, il diritto ad attraversare i confini diventa un problema di sicurezza" (E. Brouwer, P. Catz., E. Guild *et al.*, *Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic in European Law*, Instituut voor Rechtsociologie, Centrum voor Migratierecht, Nijmegen 2003).

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> La Camera dei Lord ha discusso dell'eventualità di uno stato di emergenza così pressante da autorizzare il governo a derogare dalle regole delle convenzioni e sulla natura discriminatoria dell'Atcsa da applicare solo a cittadini non inglesi. Le nuove leggi che regolamentano il trattamento dei terroristi sospetti e di quelli veri ha sostituito la detenzione indefinita con gli "ordini del controllo" che possono essere, e sono stati, applicati in eguale misura a cittadini inglesi e a stranieri.

Negli anni tra gli attacchi terroristici del 2001 e del 2005, la Gran Bretagna ha continuato a incarcerare i richiedenti asilo e gli immigrati. Il libro bianco del 2002 *Secure Borders, Safe Havens* e il Nationality, Immigration and Asylum Act del 2002 approvato quello stesso anno, disposero un trattamento ancora più rigido per i richiedenti asilo e i lavoratori non qualificati.<sup>33</sup>

Tensioni... ma anche arricchimento... – ha avvertito il ministro dell’Interno David Blunkett – arrivano con l’immigrazione di coloro che sbarcano spesso sulle nostre sponde umide e ventose. Era necessario un segnale al mondo che noi non siamo aperti in maniera indiscriminata e non siamo nemmeno la “fortezza britannica”.<sup>34</sup>

Concentrandosi in particolare sul bilancio degli impegni internazionali, sui vantaggi economici e sulla sicurezza, il ministro ha affermato che la politica dura sull’immigrazione è stata in realtà una condizione necessaria per la coesione sociale, così come i politici britannici avevano sostenuto in precedenza.<sup>35</sup>

Per consentire l’integrazione e per valorizzare la diversità di cui essa è portatrice, dobbiamo essere sicuri del nostro senso di appartenenza e di identità e poi saremo in grado di abbracciare coloro che arrivano nel Regno Unito... un chiaro, efficiente e robusto sistema di asilo e di nazionalità è il prerequisito per costruire la sicurezza e la fiducia che sono necessarie.<sup>36</sup>

Questa retorica sulla gestione e sull’integrazione serve quindi a proteggere un’identità britannica implicitamente vulnerabile, combinando sentimenti inclusivi ed escludenti in un discorso sempre più burocratico sullo “snellimento”, sulla “chiarezza” e sulla “gestione dei flussi di persone”.<sup>37</sup>

Per quanto riguarda la selezione tra i vari gruppi di non-cittadini, gli atti del 2002 e del 2004 hanno notevolmente ristretto le possibilità per quelli designati come “falliti” (e quindi “falsi” richiedenti asilo), hanno esteso l’uso della detenzione e rafforzato ulteriormente i poteri della polizia dell’immigrazione per controllare, ricercare e richiedere informazioni alle diverse istituzioni – in particolare sull’occupazione illegale – e hanno contribuito ad accelerare le espulsioni. La deterrenza resta lo scopo principale di questa politica e misure significative come la richiesta di rapporti sui requisiti, sulle carte di identità e, in alcuni casi, la codifica elettronica confermano la criminalizzazione *de facto* del diritto d’asilo. Obiettivi come la riduzione delle richieste e l’accelerazione dei ricorsi e degli allontanamenti sono stati intesi come fini auspicabili in sé. All’inizio del 2007, il ministro dell’Immigrazione Liam Byrne ha citato l’“impressionante” notizia per cui “le richieste di asilo continuano la loro recente tendenza al ribasso, raggiungendo il livello più basso dal 1993, mentre il nu-

<sup>33</sup> Due anni dopo, l’Asylum and Immigration (Treatment of Claimants Act) 2004 (c. 19) ha imposto misure ancora più restrittive sui richiedenti asilo.

<sup>34</sup> Home Office, *Secure Borders, Safe Havens*, cit.

<sup>35</sup> V. Robinson, R. Anderson, S. Musterd (a c. di), *Spreading the Burden? A Review of Policies to Disperse Asylum Seekers and Refugees*, cit., capitolo 5.

<sup>36</sup> Home Office, *Secure Borders, Safe Havens*, cit.

<sup>37</sup> Ivi, p. 23.



mero di allontanamenti ha raggiunto il livello più alto di sempre”, una traiettoria che ha portato il Regno Unito “a superare gli altri paesi europei”.<sup>38</sup> Anche per i lavoratori non qualificati è diventato molto più difficile immigrare in Gran Bretagna.

Riassumendo la “storia” del processo in questo campo si può dire che negli anni ottanta e novanta l’antimmigrazionismo popolare e politico si è spostato dall’immigrazione dal Commonwealth al diritto d’asilo. Dal 2004 all’allargamento dell’Unione europea del 2007 c’è stato un nuovo slittamento dal diritto d’asilo duramente controllato al “nuovo” tipo di immigrazione, considerata una minaccia per i posti di lavoro britannici, per i servizi pubblici e per la cultura. La crescente “sottoclasse” dei bulgari e rumeni ai quali è negato il permesso di lavorare è solo uno dei gruppi “problematici” che oggi viene abitualmente collegato alle ondate di criminalità, alle truffe ai danni del welfare e alla perdita di lavoro dei nazionali.<sup>39</sup> Il discorso sull’immigrazione è allora diventato ancora più duro: gli immigrati sono considerati improduttivi o “abusivi”.

Il sottotitolo del libro bianco “Controllare i nostri confini: fare lavorare l’immigrazione per la Gran Bretagna”, che ha stabilito un piano quinquennale per l’immigrazione e per il diritto d’asilo, rivela che solo i non-cittadini che servono agli inglesi sono benvenuti: “gli immigrati permanenti devono essere il più possibili attivi, il meno possibile un peso per lo stato e il più possibile socialmente integrati”.<sup>40</sup> Lo stesso rapporto ha raccomandato l’introduzione di un sistema a punti sul modello di quello australiano che è entrato in vigore nel 2008. Si prevede che il diritto d’asilo sia razionalizzato in base alla tipologia della domanda e alla possibilità di successo in un nuovo processo di “segmentazione”, incoraggiando la detenzione di coloro la cui domanda viene respinta e di chi è ritenuto espellibile immediatamente; la “segmentazione”, ha sottolineato il Refugee Council britannico, corre il grosso rischio di pregiudicare i meriti del richiedente prima che il suo caso venga analizzato.<sup>41</sup> Infatti, mentre i rapporti precedenti ritenevano deplorabile l’incarcerazione, pur se talvolta necessaria, in *Controlling Our Borders* la detenzione si trasforma nell’eliminazione concreta della distinzione tra i criminali e i richiedenti asilo:

introdurremo un nuovo processo di asilo, detenendo più persone e usando altri strumenti di contatto come la schedatura per impedire alle persone di nascondersi quando devono essere pronte per essere espulse.<sup>42</sup>

Nell’Immigration, Asylum and Nationality Act del 2006 che ne seguì, la connessione fra la tecnologia e l’identità diventò più esplicita, eliminando anche

<sup>38</sup> Home Office Press Release, *Asylum figures lowest since 1993*, 23 febbraio 2007, consultabile all’indirizzo [www.homeoffice.gov.uk/about-us/news/asylum-quarter-report?version=1](http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/news/asylum-quarter-report?version=1)

<sup>39</sup> “Romanians living in UK carry out 1,000 crimes in six months”, “Daily Mail”, 19 settembre 2007, consultabile all’indirizzo [www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in\\_article\\_id=482557&in\\_page\\_id=1770](http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in_article_id=482557&in_page_id=1770), consultato il 2 febbraio 2008.

<sup>40</sup> Home Office, *Controlling our Borders*, cit., p. 21.

<sup>41</sup> Refugee Council UK, *Briefing: The New Asylum Model*, 2007, consultabile all’indirizzo [www.refugeecouncil.org.uk/NR/rdonlyres/BAD3EAD5-5267-4038-9B16-E99362400DCD/0/Newasylummodel.pdf](http://www.refugeecouncil.org.uk/NR/rdonlyres/BAD3EAD5-5267-4038-9B16-E99362400DCD/0/Newasylummodel.pdf), p. 7.

<sup>42</sup> Home Office, *Controlling our Borders*, cit., p. 8.

alcune delle garanzie della cittadinanza acquisita dallo straniero. La tecnologia è quindi considerata un mezzo per stabilire definitivamente l'identità dei non-cittadini. Gli stranieri sono assoggettati a tecnologie in sviluppo con la raccolta dei dati biometrici alle frontiere, le impronte digitali per tutti i richiedenti del visto e anche la tracciabilità delle entrate e delle uscite di coloro che arrivano e partono dal Regno Unito. La stessa nascita all'estero, anche una volta ottenuta la cittadinanza britannica, resta un elemento decisivo: la sezione 56 della legge conferisce al ministro dell'Interno l'ampio potere di "privare una persona della cittadinanza se il ministro ritiene sia nocivo per il bene pubblico". In altri termini, a dispetto dell'idea che la tecnologia aiuterebbe a proteggere i confini, e quindi la nazione, fissando l'identità degli stranieri come quella dei cittadini – asserzioni che caratterizzano anche il Borders Act del 2007 –, nell'attuale discorso inglese esiste un elemento costitutivo che riguarda gli ex o gli attuali stranieri che li esclude dai diritti e dalle protezioni riservati ai cittadini nati in Gran Bretagna. Nella migliore delle ipotesi l'immigrato appare come un bene economico a corrente alternata da utilizzare quando la sua presunta pericolosità viene minimizzata e, nel peggiore dei casi, come una minaccia alla sicurezza e all'identità nazionale.

### *Governare le migrazioni attraverso il controllo del crimine*

Le ipotesi sulla natura intrinsecamente esterna della minaccia terroristica avrebbero dovuto essere superate a partire dagli attentati di Londra del 2005, dal momento che tre dei quattro attentatori erano cittadini britannici e tutti erano cresciuti nel paese. Tuttavia, mentre un'attenzione di gran lunga maggiore viene oggi rivolta all'estremismo religioso e politico all'interno della Gran Bretagna, il potere politico continua a privilegiare il controllo delle frontiere, come se il rischio principale provenisse da altrove. Così, se non altro, lo sviluppo del terrorismo "cresciuto in casa" è servito a rendere sempre più "straniere" alcune comunità britanniche minoritarie, piuttosto che alleviare il sospetto sui non-cittadini. La politica cerca di controllare il più strettamente possibile le rotte migratorie nel paese con la retorica sull'opportunismo, sull'inganno e sulla criminalità dei migranti. Mentre si restringono i diritti giuridici, e si configura un quadro legislativo che individua i migranti più vulnerabili come potenziali terroristi, la mobilità viene disciplinata in modo efficace attraverso la criminalità. Mentre si proteggono la ricchezza e l'istruzione, alcuni – gli stranieri come i cittadini – temono la buia figura del terrorista che ha reso la maggior parte dei migranti sospetta *a priori*. Inoltre, man mano che la sorveglianza della popolazione britannica va normalizzandosi, le migrazioni non solo vengono irregimentate attraverso la criminalità ma sembrano esse stesse diventare un meccanismo di disciplinamento dell'identità britannica, in un patetico tentativo di riscrivere i confini dello stato.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> M. Bosworth, *Border Control and the Limits of the Sovereign State*, cit.

Molti degli sviluppi politici qui evocati rinviano all'analisi paradigmatica sulla "cultura del controllo" di D. Garland, che documenta il riorientamento strutturale negli ultimi decenni del XX secolo dal modello di controllo del crimine,<sup>44</sup> tipico del "welfare penale", basato sulla riabilitazione e sulla gestione dei rischi collettivi, verso una nuova "criminologia del controllo".<sup>45</sup> Tali sviluppi suggeriscono inoltre che, come il lavoro o la scuola, così anche le migrazioni vengono "governate attraverso la criminalità", come ha teorizzato J. Simon.<sup>46</sup> Il non-cittadino, quindi, è già da sempre identificato come una fonte di rischio potenziale e i suoi movimenti sono un oggetto intellegibile di controllo.<sup>47</sup> Egli viene usato per giustificare tutte le restrizioni che bloccano il proprio cammino, a dispetto delle presunte garanzie delle convenzioni internazionali e dei diritti umani.

Come l'attività criminale nell'analisi di Garland, le migrazioni non autorizzate vengono intese come una scelta razionale e opportunistica da scoraggiare con la rapida espansione di infrastrutture preventive che, a loro volta, continuano a generare interessi politici, istituzionali e finanziari ancor più radicati nel senso comune della criminologia.<sup>48</sup> Le dinamiche del punitivismo diffuso sono riconoscibili anche nelle politiche migratorie in tutto il mondo democratico occidentale: la sua politicizzazione e il populismo; la priorità del controllo; la logica della deterrenza attraverso la diminuzione dell'accesso a diversi benefici; criteri di ingresso più severi e l'uso della detenzione; la contemporanea demonizzazione e normalizzazione della "criminalità immigrata". Siamo così in grado di analizzare l'espansione organizzativa, l'inflazione dei bilanci, la legislazione restrittiva sull'immigrazione, l'aumento della popolazione immigrata detenuta e il crescente discorso draconiano che collega la popolazione immigrata con la criminalità di un tipo o di un altro, come parti di un movimento generale dallo stato sociale in direzione di una cultura del controllo. Familiare è anche l'impatto discriminatorio delle misure sull'immigrazione; come nel settore del crimine, quei migranti soggetti ai controlli più stringenti sono invariabilmente i più poveri, i meno competenti e i più scuri di pelle.

Il controllo del crimine non si è tuttavia riversato semplicemente nella *governance* delle migrazioni, poiché il settore dell'immigrazione non incontra in Inghilterra gli stessi vincoli del sistema della giustizia. È possibile rinchiudere i richiedenti asilo più o meno indefinitamente, senza che vi sia la necessità di provare che essi costituiscono un pericolo: non a caso in Europa l'Inghilterra

<sup>44</sup> D. Garland, *La cultura del controllo*, cit., p. 3.

<sup>45</sup> Ivi, p. XI.

<sup>46</sup> J. Simon, *Governing Through Crime*, cit., e Id., *Il governo della paura*, cit.

<sup>47</sup> D. Cole, 2003; L. Weber, B. Bowling, *Policing Migration: A Framework for Investigating the Regulation of Global Mobility*, "Policing and Society", 14(3), 2004, pp. 195-212.

<sup>48</sup> D. Bigo, *Globalised in(Security): the Field and the Ban-Optican*, 2005, versione modificata dell'articolo pubblicato in J. Solomon, N. Sakai, *Translation, Philosophy and Colonial Difference*, "Traces: a Multilingual Series of Cultural Theory", 4, 2005, p. 14. Consultabile all'indirizzo [www.ces.fas.harvard.edu/conferences/muslims/Bigo.pdf](http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/muslims/Bigo.pdf). In italiano, si vedano gli articoli di D. Bigo pubblicati in "Conflitti globali" 2/2005 e 5/2007.

detiene il dubbio primato del più alto numero di richiedenti asilo rinchiusi per il periodo più lungo.<sup>49</sup> Il nuovo Border Act inglese ha nel frattempo spiagnato la strada all'espulsione automatica di tutti i detenuti stranieri condannati a meno di un anno. Questa punizione va oltre i termini della sentenza, non solo per il reato commesso ma per il reato costituito dal loro essere stranieri.

### *Definizione di "che cosa significa essere inglesi"*

La criminalizzazione delle migrazioni non consiste soltanto nella demonizzazione degli stranieri assimilati a determinati rischi; essa disciplina la stessa appartenenza ed è il tentativo di definire e fissare i confini dell'identità nazionale attraverso la gestione della migrazione. Le migrazioni *non autorizzate* sono criminalizzate quando lo stato interviene per esercitare il controllo in un settore apparentemente ancora a sua disposizione: la circolazione delle persone. Poiché le restrizioni e le tecnologie di controllo sono aumentate, i numeri confluiti in questa categoria di "non autorizzati" si sono dilatati costantemente. Questo restrizionismo ha assunto particolare urgenza nel contesto della minaccia terroristica, ma è anche il prodotto dell'ansia che circonda la natura della cittadinanza, l'identità nazionale e l'appartenenza in un'epoca in cui tutto il resto sembra deterritorializzarsi. Non è un caso, per esempio, che i controlli alle frontiere siano stati gelosamente custoditi dalla sovranità inglese contro l'Unione europea.

"Che cosa significa essere inglesi?" è la domanda alla base della retorica contemporanea e delle politiche sulle migrazioni. Via via che la popolazione è cresciuta, i confini politici diversificati sono stati ridisegnati, è aumentata vertiginosamente l'ansia su ciò che unisce e definisce unicamente la nazione inglese, mentre le tendenze prima segnalate sono diventate meno distinguibili fuori dal contesto migratorio. L'accesso allo stato sociale, inteso come misura di appartenenza e di diritto, è diventato ancor più limitato; fra i cittadini incoraggia la dipendenza,<sup>50</sup> fra i non-cittadini produce il pericoloso *pull factor* (fattore d'attrazione).<sup>51</sup> Allo stesso modo, le tecnologie del controllo destinate in precedenza alle persone straniere vengono poi applicate anche ai cittadini.<sup>52</sup> Nei provvedimenti dell'Identity Card Act del 2006, per esempio, l'introduzione delle carte biometriche per i non-cittadini è propedeutico all'estensione di tali provvedimenti a tutta la popolazione.

Allo stesso modo, con i laburisti i discorsi sui diritti e sulle responsabilità che hanno acquisito importanza nel governo inglese dei non-cittadini sono stati estesi per inquadrare la generale discussione sulla cittadinanza e l'identità nazionale. Sotto la guida di Tony Blair, per esempio, gli studi sulla cittadinanza sono stati aggiunti al curriculum scolastico, mentre sono state introdotte

<sup>49</sup> M.S. Malloch, E. Stanley, 2005.

<sup>50</sup> R. Lister, *Vocabularies of Citizenship and Gender: The UK*, "Critical Social Policy", 13(3), 1998, pp. 301-331.

<sup>51</sup> L. Schuster, 2003, p. 147.

<sup>52</sup> B.J. Müller, *(Dis)Qualified Bodies: Securitisation, Citizenship and Identity Management*, "Citizenship Studies", 8(3), 2004, pp. 279-294.

cerimonie per la cittadinanza modellate su quelle degli Stati Uniti e dell'Australia. Il primo ministro Gordon Brown ha richiesto di recente l'istituzione della giornata nazionale dell'Inghilterra, sull'esempio delle celebrazioni del 4 luglio statunitense, e ha anche chiesto che la bandiera con l'Union Jack venga esposta più spesso.<sup>53</sup>

### *Riscrivere lo stato con le migrazioni*

I segni del governo delle migrazioni si espandono costantemente nel governo normale della comunità costituita.<sup>54</sup> Non solo la retorica sull'immigrazione criminale è filtrata facilmente nel controllo e nelle discussioni sui cittadini delle minoranze etniche (naturalizzate o meno), ma essa impone nuove richieste all'intera popolazione affinché certifichi la propria identità e l'obbedienza politica attraverso una serie di strumenti, dal rispetto dei controlli biometrici ai confini alla sorveglianza della corrispondenza quotidiana in nome dell'antiterrorismo.<sup>55</sup> Poiché la cittadinanza diventa essenziale per la salvaguardia dei diritti fondamentali, siamo tutti a rischio ogni volta che viene messa in discussione o resa contingente, sebbene la cultura dei diritti umani si estenda e si affermi.<sup>56</sup> Inoltre, nonostante l'importanza della cittadinanza e dei criteri della responsabilità civica nel discorso sulle migrazioni contemporanee,<sup>57</sup> la mobilitazione delle strategie della biometria e della sorveglianza provvede ad alimentare molti criteri razzisti e ideologici della differenza, come facevano in passato i rapporti dell'appartenenza politica.<sup>58</sup> L'espansione del controllo delle migrazioni ha quindi significative implicazioni sulla polarizzazione razziale, poiché le identità vengono separate e connesse alle condotte criminali, dalle frodi al welfare al terrorismo, al processo democratico e, in generale, al capitale sociale, come in altri settori nei quali sono stati importati i *frame* della criminologia.

Governare attraverso il crimine genera divisioni, enfatizza approcci persecutori del governo e mette gli individui e i gruppi gli uni contro gli altri.<sup>59</sup> Inoltre, se si trasforma il cittadino autonomo e socializzato nella vittima individuale del crimine<sup>60</sup> e se si considera in maniera astratta la sicurezza e la sussistenza della comunità nazionale minacciate da pericolosi gruppi aggregati,<sup>61</sup> si mettono in pericolo la salute della democrazia e la fiducia collettiva.

Nel tentativo di definire e di fissare i termini inglesi dell'appartenenza e rendere statici i movimenti trasversali che caratterizzano sempre di più l'espe-

<sup>53</sup> Home Office, *The Governance of Britain*, HMSO, London 2007, CM 7170, p. 58.

<sup>54</sup> D. Cole, 2003.

<sup>55</sup> C. Aradau, R. van Munster, *Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future*, "European Journal of International Relations", 13, 2007, p. 1.

<sup>56</sup> D. Cole, 2003.

<sup>57</sup> Home Office, *Secure Borders, Safe Havens*, cit., capitolo 2 e *Controlling our Borders*, cit., sezione 3.

<sup>58</sup> B.J. Muller, 2004.

<sup>59</sup> J. Simon, *Governing Through Crime*, cit., p. 70.

<sup>60</sup> Ivi, p. 7; D. Garland, *La cultura del controllo*, cit., p. 11.

<sup>61</sup> J. Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, London 2006, capitolo 4.

rienza umana,<sup>62</sup> il governo britannico, come molti altri, erode simultaneamente l'autonomia e la fiducia sociale che esso pretende di restaurare man mano che le tecnologie del controllo del crimine e delle migrazioni si diffondono nella popolazione. Usando gli stranieri per “scrivere” lo stato-nazione<sup>63</sup> nel momento in cui le sue funzioni e il suo potere sembrano essere messi in dubbio, l'attuale discorso inglese sulle migrazioni vuole disciplinare le identità dei cittadini come quelle degli stranieri. Il *Secure Borders* pretende che il governo britannico prometta di “riformare radicalmente il nostro sistema della cittadinanza, della richiesta dell'asilo e dell'immigrazione, secondo un approccio razionale ai movimenti globali del XXI secolo non solo per respingere le minacce fisiche e socio-economiche, ma per creare attivamente una comunità protettrice, sicura e coesa”.<sup>64</sup>

### Conclusione

La retorica punitiva contro i migranti – in particolare i più vulnerabili come i richiedenti asilo e alcuni immigrati economici – è stata un pilastro della politica del New Labour. Nella maggior parte delle discussioni, della legislazione e nelle politiche del governo, il rischio che stranieri “sconosciuti” potrebbero costituire per la comunità appare attraverso il prisma del crimine e delle pratiche di criminalizzazione che penalizzano e stigmatizzano gli stranieri come “altri” al fine di ordinare e di ammettere solo coloro che sono considerati controllabili. Così facendo, lo stato definisce “zona sicura” una popolazione inglese legittima, stabile e individuabile. Tale esercizio è altamente problematico non solo perché nega la realtà della mobilità contemporanea e il suo transnazionalismo e fallisce nel contrasto del terrorismo – gli attentatori del 7 luglio erano del resto “cresciuti in casa” – ma anche perché tali pratiche contrastano con la natura dello stesso stato e con le libertà.

Come suggeriscono i lavori di Simon e Garland, il governo ha cercato di riaffermare la propria egemonia e di “riscrivere” lo stato-nazione in un'epoca in cui i confini territoriali perdono di rilevanza in altri settori della vita. Nella criminalizzazione delle migrazioni è in gioco la definizione stessa di “britannicità”.

(traduzione dall'inglese di Roberto Ciccarelli)

<sup>62</sup> N. Soguk, G. Whitehall, *Wandering Grounds: Transversality, Territoriality, and Movement*, “Millennium: Journal of International Studies”, 28(3), 1999.

<sup>63</sup> C. Weber, *Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Exchange*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.

<sup>64</sup> Home Office, *Secure Borders, Safe Havens*, cit., p. 20.

---

## L'immigrato come categoria di rischio nel sistema penale spagnolo

José Ángel Brandariz García e Cristina Fernández Bessa

Lo sviluppo dell'immigrazione in Spagna dalla fine degli anni novanta è diventato in poco tempo una delle questioni più importanti.<sup>1</sup> La crescente preoccupazione per tale fenomeno, a causa delle presunte ripercussioni sulla sicurezza, ha condotto a un significativo mutamento del sistema penale. L'ansia mediatica, sociale e politica per la criminalità attribuita agli immigrati, la riformulazione dell'approccio giuridico precedente centrato sulle espulsioni e il carattere proibizionista con cui l'intera politica pubblica in materia è stata improntata sono alcuni degli elementi che ne evidenziano la rilevanza. Due aspetti meritano di essere analizzati da vicino. Il primo è che il principio di responsabilità penale, teoricamente basato sull'uguaglianza formale di tutti i cittadini, è invece più severo nel caso degli immigrati; il divario di trattamento fra stranieri e nazionali riscontrabile nelle pratiche giudiziarie non è solo l'effetto di un sistema penale discriminatorio, ma dipende anche da un principio di responsabilità legale che per lo straniero/immigrato corrisponde a uno statuto di non-cittadinanza. Il secondo aspetto riguarda il ruolo del sistema penale nell'esclusione sociale degli immigrati. Vedremo che la politica penale attuale mostra alti livelli di ibridazione tra due estremi: le garanzie di inclusione (risocializzazione, riabilitazione) e l'esclusione (neutralizzazione), con anche soluzioni miste come un'esclusione selettiva e un'inclusione subordinata. Appare quindi necessario tentare un approccio transdisciplinare per comprendere questo processo di ibridazione, ossia la cosiddetta economia politica della penalità.

### *Gli immigrati che delinquono: costruzione di una categoria di rischio*

Che il sistema penale operi su basi selettive è oggi quasi un cliché della criminologia; ma è tale proprio perché spesso è dato per scontato. L'interazionismo simbolico o la teoria dell'etichettamento hanno mostrato che il sistema penale combina in se stesso diverse dinamiche sociali; la conseguenza è che solo un piccolo segmento delle persone che violano la legge sono oggetto di una risposta giuridica prestabilita rispetto al loro reato.<sup>2</sup> Questa selezione si iscrive

<sup>1</sup> Si veda Oficina económica del presidente, 2006, p. 4. *Inmigración y economía española* ([www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/62B6B50E-AE7B-455A-85A5-600EF4EA9281/80515/InmigracionYEconomiaEspañola12Nov.pdf](http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/62B6B50E-AE7B-455A-85A5-600EF4EA9281/80515/InmigracionYEconomiaEspañola12Nov.pdf)).

<sup>2</sup> Si vedano, tra gli altri, Anitua, *Historias de los pensamientos criminológicos*, Del Puerto, Buenos Aires 2005, pp. 363ss.; A. Baratta, *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*, Siglo XXI, 4ª ed., México 1993, pp. 94ss.; J. Cid Moliné, E. Larrauri Pijoan, *Teorías criminológicas*, Bosch, Barcelona 2001, pp. 202ss.; A. García-Pablos de Molina, *Tratado de Criminología*, Tirant lo Blanch, Valencia 1999, pp. 792ss.; E. Larrauri, *La herencia de la criminología crítica*, Siglo XXI, 3ª ed., Madrid 2000, pp. 25ss., 83ss.; J. Young, *La sociedad "excluyente"*, Marcial Pons, Madrid 2003, pp. 72ss.

nelle strategie di politica penale segnate dal cosiddetto approccio attuariale.<sup>3</sup> Secondo la *doxa* dell'attuarialismo una rilevante riduzione della criminalità è considerata impossibile; si punta quindi sull'adattamento di obiettivi fattibili a un'economia di risorse sempre più scarse; diventa allora inevitabile che la responsabilità del controllo sociale e della difesa contro la criminalità ricada su determinati gruppi e settori della società. Non sorprende, quindi, scoprire che la filosofia attuariale tratti e ridistribuisca i rischi associati alla criminalità come necessità di identificare i gruppi più pericolosi, orientando le risorse di regolazione e sorveglianza specificamente contro di loro.<sup>4</sup> La logica attuariale si concentra quindi su soggetti sociali considerati come obiettivi primari del sistema penale; l'effettiva propensione al crimine dell'individuo diventa allora una delle variabili meno importanti.<sup>5</sup>

Negli ultimi decenni al primo posto fra i bersagli principali del sistema penale (l'equivalente, in un certo senso, delle "classi pericolose" del XIX secolo) sono stati collocati i consumatori di droghe, in particolare gli eroinomani.<sup>6</sup> I tossicodipendenti sono entrati in massa nel circuito del sistema penitenziario<sup>7</sup> anche perché schiavi di un mercato illegale che produce prezzi alti e li costringe a continui furtarelli e al piccolo spaccio.<sup>8</sup> Sebbene non sia stato il principale obiettivo perseguito, il massiccio internamento dei tossicodipendenti è stato

<sup>3</sup> Sulla teoria attuariale (inizialmente *new penology*) si vedano M. Feeley, J. Simon, *The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Correction and its Implications*, in "Criminology", 4, 1992, pp. 449ss.; M. Feeley, J. Simon, *Actuarial Justice: The Emerging New Criminal Law*, in D. Nelken (a c. di), *The Futures of Criminology*, Sage, London 1994; D. Garland, *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, il Saggiatore, Milano 2004; B.E. Harcourt, *Against Prediction*, University of Chicago Press, Chicago 2007; A. De Giorgi, *Zero tolleranza*, DeriveApprodi, Roma 2000, pp. 36ss., 81ss., 95ss.; Id., *Il governo dell'eccedenza. Postfordismo e controllo della moltitudine*, ombre corte, Verona 2002, pp. 30, 113ss.; G. Nicolás, in I. Rivera Beiras (a c. di), *Política Criminal y Sistema Penal. Viejas y nuevas racionalidades punitivas*, Anthropos, Barcelona 2005, pp. 230ss.; Id., *Forma-Estado, Mercado de Trabajo y Sistema Penal ("nuevas" racionalidades punitivas y posibles escenarios penales)*, in Id. (a c. di), *Mitologías y discursos sobre el castigo. Historia del presente y posibles escenarios*, Anthropos, Barcelona 2004, pp. 308ss.; San Martín Segura, *Retórica y gobierno del riesgo. La construcción de la seguridad en la sociedad (neoliberal) del riesgo*, in M.J. Bernuz Beneitez, A.I. Pérez Cepeda (a c. di), *La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación sociojurídica*, Univ. La Rioja, Logroño 2006, pp. 85ss.; D. Zysman Quirós, *El castigo penal en Estados Unidos. Teorías, discursos y racionalidades punitivas del presente*, in I. Rivera Beiras, 2004, pp. 276ss.

<sup>4</sup> Si vedano Anitua, 2005, p. 509; G. Nicolás, in I. Rivera Beiras, 2005, pp. 236 s.; si veda inoltre A. De Giorgi, 2000, p. 40; T. Pitch, *Prevenzione, controllo sociale e libertà personale*, in I. Rivera Beiras et al., *Contornos y pliegues del Derecho. Homenaje a Roberto Bergalli*, Anthropos, Barcelona 2006, pp. 170 s., 177 s.; San Martín Segura, 2006, pp. 91s.

<sup>5</sup> Si veda R. Matthews, *Reflexiones sobre los recientes desarrollos de la política penal desde la teoría de los sistemas*, in "Panóptico", 4, 2002, p. 89; G. Portilla Contreras, *El Derecho Penal de la "Seguridad". Una secuela inevitable de la desaparición del Estado Social*, in J.A. Brandariz, J. Pastor (a c. di), *Guerra global permanente. La nueva cultura de la inseguridad*, Los libros de la Catarata, Madrid 2005, pp. 61 s., 78.

<sup>6</sup> Si veda N. Christie, *El Derecho Penal y la sociedad civil. Peligros de la sobrecriminalización*, in Aa. Vv., *XX Jornadas Internacionales de Derecho Penal*, Univ. Externado de Colombia, Bogotá 1998, pp. 54 s.; N. Christie, *A Suitable Amount of Crime*, Routledge, London 2004, p. 62; G. Miró, in I. Rivera Beiras, 2005, pp. 307 s.; E. Rodríguez, *El gobierno imposible*, Traficantes de Sueños, Madrid 2003a, pp. 118 s.; E. Rodríguez, *España: Zero Tolerance*, in "Archipiélago", 55, 2003b; V. Ruggiero, *Crime and Markets*, Oxford University Press, Oxford 2000, pp. 24s.

<sup>7</sup> Si può infatti osservare che il numero degli arrestati per reati di droga sono spesso più numerosi del numero di reati (anche a causa degli arresti di gruppo per lo stesso quantitativo di droga) mentre per tutti gli altri reati (escluso gli omicidi) e soprattutto per i furti il tasso di autori "scoperti" resta relativamente basso. Ciò si deve anche al fatto che molti tossicodipendenti sono facilmente ricattabili e diventano informatori o confidenti delle polizie e molti spacciatori sono anche tossicodipendenti, *NdC*.

<sup>8</sup> Si vedano, tra gli altri, V. Ruggiero, 2000, pp. 15ss.; N. Christie, *Il business penitenziario. La via occidentale al Gulag*, Eleuthera, Milano 1996, p. 75.



uno degli esiti della cosiddetta guerra alla droga come vettore guida della politica penale ufficiale per quasi tutti i paesi negli ultimi decenni del XX secolo.<sup>9</sup> Tuttavia, da circa un decennio, l'alto numero dei tossicodipendenti fra gli "utenti" del sistema penale conosce dei cambiamenti. La percentuale di consumatori e spacciatori di droghe<sup>10</sup> e di condannati per altri reati ma legati alla tossicodipendenza<sup>11</sup> tra la popolazione carceraria resta sempre assai alta.<sup>12</sup> Nonostante ciò la prevalenza di tale "categoria" sta declinando, in parte a causa dei cambiamenti nel consumo delle droghe e nelle sue conseguenze. Gli alti tassi di mortalità causati dall'Aids e il progressivo decremento del consumo di eroina<sup>13</sup> hanno avuto come conseguenza la diminuzione dei tossicodipendenti tra la popolazione carceraria.

Con l'emergere dell'immigrazione come uno dei problemi considerati più preoccupanti,<sup>14</sup> il soggetto paradigmatico della clientela del sistema penale diventa l'immigrato.<sup>15</sup> Se si accetta la tesi che il picco nei consumi dell'eroina, con la generazione cresciuta durante la crisi dello stato sociale fordista, fosse dovuto soprattutto alla prospettiva di una vita miserevole – con anche una tendenza nichilista<sup>16</sup> –, l'ascesa dell'immigrato appare come il risultato dell'affermazione di un postfordismo che dispone di manodopera non regolata ma segnata dalla precarietà secondo un sistema duale (come nelle tesi di Piore).<sup>17</sup> L'importanza dell'immigrazione non riguarda solamente o soprattutto un dato quantitativo ma piuttosto un fatto qualitativo relativo a:

a) le attività in cui è impiegata, ovvero il modo in cui la composizione e la regolazione della forza lavoro ne sono interessate;

b) lo sviluppo della complessità sociale;

c) il controllo sociale e il trattamento giuridico formale predisposto per gli immigrati, che si ripercuote su tutti.<sup>18</sup>

<sup>9</sup> N. Christie, 1996, pp. 70ss.; Id., 2004, pp. 60ss. Per le ripercussioni delle strategie politiche di contrasto alla criminalità portate avanti durante la guerra alla droga si vedano A. Baratta, *Introducción a una sociología de la droga. Problemas y contradicciones del control penal de las drogodependencias*, in Aa.Vv., *Estudios Penales en memoria del Profesor Agustín Fernández Albor*, Univ. Santiago Compostela, Santiago de Compostela 1989, pp. 73ss.; G. Miró, in I. Rivera Beiras, 2005, pp. 303ss.

<sup>10</sup> Si veda J.C. Ríos Martín, P.J. Cabrera Cabrera, *Mil Voces Presas*, Univ. Pontificia de Comillas, Madrid 1998, p. 85; gli autori qui affermano che i consumatori di droga rappresentano il 56% della loro survey del 1998. In tale studio si cita una survey dello stesso periodo voluta dal governo che calcolava 54%. La ricerca Aa.Vv. (2005, p. 22) stima che nel 2002 il 53% delle donne incarcerate in Spagna fossero tossicodipendenti.

<sup>11</sup> Secondo M.F. Aebi, N. Delgrande, *Council of Europe Annual Penal Statistics. Space I, Survey 2006*, Council of Europe, Strasbourg 2008, p. 46, nel 2006 la percentuale di detenuti nelle carceri spagnole per reati di droga era del 27,4%, mentre il 45,6% era condannato per reati contro la proprietà. La media nei paesi europei è rispettivamente del 16,8% e del 34,7%. Le condanne per droghe coprono il 42,1% dei detenuti nel Lussemburgo, il 29,4% in Italia, il 29,1% in Norvegia.

<sup>12</sup> Si può anche osservare che quasi tutti i detenuti di qualsiasi età, classe sociale e per qualsiasi reato sono stati consumatori abituali o occasionali di droghe, *NdC*.

<sup>13</sup> Si veda G. Miró, in I. Rivera Beiras, 2005, p. 310.

<sup>14</sup> Si veda, tra gli altri, D. Melossi, *Stato, controllo sociale, devianza*, Bruno Mondadori, Milano 2002, p. 269.

<sup>15</sup> Si veda S. Palidda, (a c. di), *Délit d'immigration*, CE, Bruxelles 1996; A. Dal Lago, (a c. di), *Lo straniero e il nemico*, Costa & Nolan, Genova 1998; G. Nicolàs, in I. Rivera Beiras, 2005, p. 238. Nella letteratura anglosassone si veda M. Tonry (a c. di), *Ethnicity, Crime and Immigration*, Univ. Chicago Press, Chicago 1997.

<sup>16</sup> Si veda E. Rodríguez, 2003a, p. 119.

<sup>17</sup> Si veda R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, Paris 1999, pp. 658ss., 715ss.

<sup>18</sup> Si veda M. Bietlot, *Du disciplinaire au sécuritaire*, in "Multitudes", n. 11, 2003, pp. 61ss.; A. De Giorgi, 2000, pp. 17ss.; Id., *Il governo dell'eccedenza. Postfordismo e controllo della moltitudine*, ombre corte,

L'ascesa degli immigrati non-Ue nell'attenzione del sistema penale è palese in tutti i paesi; la sua centralità è in relazione allo sviluppo delle politiche migratorie dall'inizio degli anni settanta. A seguito della rivoluzione neoliberale, l'immigrazione cessa di essere forza lavoro stabile indispensabile allo sviluppo industriale, diventa un "problema" e necessita di una gestione che fondamentalmente ne garantisca il controllo.<sup>19</sup> Gli immigrati diventano quindi il principale bersaglio del controllo nei paesi dell'Ue e, più precisamente, dei sistemi penali. Ne è prova lampante la percentuale di stranieri nelle carceri dell'Unione (vedi il contributo di Aebi e Delgrande). In Spagna il fenomeno ha cominciato a emergere alla fine degli anni novanta: il 62,3% della crescita della popolazione carceraria nel periodo 1996-2007 è stata dovuta agli stranieri;<sup>20</sup> nel settembre 2006 gli stranieri in custodia cautelare erano il 38,9% del totale, mentre i detenuti il 31,2%; nell'ottobre del 2008 gli stranieri nelle carceri spagnole erano il 35,5% del totale dei detenuti,<sup>21</sup> più di tre volte il loro peso demografico.<sup>22</sup> Questi dati, insieme al discorso veicolato dai media<sup>23</sup> e dalle autorità politiche, hanno rafforzato l'assunto che la criminalità degli immigrati costituisce una delle più importanti questioni riguardanti le politiche di contrasto della criminalità nella Spagna di oggi. Possiamo supporre allora che i controlli e le sanzioni contro gli immigrati siano rivelatori della forma presente e soprattutto futura del controllo formale;<sup>24</sup> vediamo quindi alcune figure chiave della cosiddetta gestione del rischio.

Verona 2002, pp. 114 s., 131; G. Mosconi, *Inmigración, seguridad y cárcel en Italia (en la perspectiva de la guerra global)*, in R. Bergalli, I. Rivera Beiras (a c. di), *Política criminal de la guerra*, Anthropos, Barcelona 2005, p. 166; G. Portilla Contreras, *La configuración del homo sacer como expresión de los nuevos modelos del Derecho Penal imperial*, in "Panóptico", 6, 2003, p. 158 s.; E. Rodríguez, 2003a, pp. 131s. È la prova della cosiddetta "funzione specchio" che segnala A. Sayad, *La doppia assenza*, Cortina, Milano 2002.

<sup>19</sup> Si veda, tra gli altri, T. Atzert et al., *Frontières et fronts: chaînes migratoires*, in "Multitudes", 19, 2004, p. 10 s., *Frontières et fronts: chaînes migratoires*, in "Multitudes", 19; A. Baratta, in Aa.Vv., 1989; S. Gil Araújo, *Muros alrededor de 'el Muro'. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción de la política migratoria comunitaria*, in M.T. Martín Palomo, M.J. Miranda López, C. Vega Solís (a c. di), *Delitos y fronteras*, Complutense, Madrid 2005, pp. 113, 116 s., 119; S. Palidda, *Polizia postmoderna. Etnografía del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano 2000, pp. 219s.

<sup>20</sup> Si vedano le statistiche della Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ([www.mir.es/INSTPEN/INSTPENI/Gestion/Estadísticas\\_mensuales/2008/10/index.html](http://www.mir.es/INSTPEN/INSTPENI/Gestion/Estadísticas_mensuales/2008/10/index.html)). Per vederne l'evoluzione: Ministerio del Interior (2008, pp. 254 s.) Ministerio del Interior (2007), *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2006*, ([www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/anuariosanuario\\_2006\\_web.pdf](http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/anuariosanuario_2006_web.pdf)); Ministerio del Interior (2008), *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2007*, Ministerio del Interior, Madrid ([www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/anuarios/anuario\\_2007\\_web.pdf](http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/anuarios/anuario_2007_web.pdf)).

<sup>21</sup> Si veda Ministerio del Interior (2008, pp. 254 s.). Secondo questi dati, in Spagna tra il 1996 e il 2007 il totale dei detenuti spagnoli è cresciuto del 27,4%, mentre quello dei detenuti stranieri cresceva del 216,3%.

<sup>22</sup> Si veda M.F. Aebi, N. Delgrande, 2008, p. 35.

<sup>23</sup> Fra gli esempi di costruzione dell'allarme sociale per la criminalità attribuita agli immigrati si ricordi la prima metà del 2002, quando il Partito socialista spagnolo – e il governo di lì a poco – iniziarono a usare un discorso particolarmente allarmista, rapidamente ripreso dai media. Eloquenti i titoli di "El Mundo" dell'11/2 e del 26/6 di quell'anno; si vedano J.L. Fuentes Osorio, *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, "Revista electrónica de ciencia penal y criminología", 7, 2005, pp. 17s.; A.I. Pérez Cepeda, *El Código Penal de la seguridad: una involución en la Política criminal de signo reaccionario*, in M.J. Bernuz Beneitez, A.I. Pérez Cepeda (a c. di), *La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación sociojurídica*, Univ. La Rioja, Logroño 2006, pp. 223s.; S. Soto Navarro, *La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia*, in "Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología", 7, 2005, p. 21 ([criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-09.pdf](http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-09.pdf)). Nell'autunno 2004 l'ondata allarmistica riprendeva vigore, questa volta per il legame obbligatorio con il terrorismo, incentrato sulla presunta esistenza di network islamici nelle prigioni spagnole. Si veda "El Mundo" 23/9, 8/10, 27/10 e 2/11/2004.

<sup>24</sup> Per esempio, la limitazione di settori potenzialmente *in surplus*; politiche di controllo di specifiche par-

## La “filosofia” della costruzione degli immigrati come categoria di rischio

Gli immigrati, per diversi motivi e in particolare a causa della loro alta visibilità sociale e della limitata interazione con gli autoctoni, si configurano facilmente come un gruppo “a parte”. La costruzione degli immigrati come un corpo separato dalla società facilita la loro designazione come responsabili del disordine e dell’insicurezza, e come i principali soggetti della società del rischio.<sup>25</sup> A supportare questa idea c’è anche l’effettivo coinvolgimento di alcuni immigrati in comportamenti devianti o criminali. In realtà, questo è spesso alimentato da politiche proibizioniste che hanno reso quasi impossibile la normale e pacifica mobilità; allo stesso tempo, lo sviluppo neoliberale, anziché incoraggiare l’inserimento stabile degli immigrati, ha accresciuto la loro esclusione e la loro criminalizzazione. Non va dimenticata, inoltre, la domanda di prestazioni o “servizi” in attività illecite.<sup>26</sup> Proprio come il crimine organizzato ha sempre prosperato in qualsiasi tipo di proibizionismo, così, oggi, quello nei confronti delle migrazioni ha accentuato l’esclusione degli immigrati, la loro criminalizzazione e autocriminalizzazione, in particolare fra i giovani immigrati. Ricordiamo anche che la classificazione degli immigrati come categoria di rischio si amalgama con la loro *alterità* basata sui tratti somatici e/o sulle presunte appartenenze culturali e religiose. Ancora più importante è il loro status legale, che dà loro significato sociale come gruppo. Questo, infatti, li espone a un rischio permanente di illegalità, che, a partire dall’area grigia confinante con il crimine,<sup>27</sup> diventa poi la base della loro classificazione come categoria di rischio secondo una dinamica pressoché scontata.<sup>28</sup> Il costante sospetto d’illegalità è particolarmente rilevante nella costruzione di una categoria di

ti della popolazione anziché dei trasgressori individuali; l’abbandono della “filosofia” della riabilitazione ecc. Si veda A. De Giorgi, 2002, pp. 114 s., 131. Si vedano anche M. Bietlot, 2003, pp. 61ss.; S. Gil Araújo, *Muros alrededor de ‘el Muro’. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción de la política migratoria comunitaria*, in M.T. Martín Palomo, M.J. Miranda López, C. Vega Solís (a c. di), *Delitos y fronteras, Complutense*, Madrid 2005, p. 132; A. De Giorgi, 2000, pp. 17ss.; G. Mosconi, in I. Rivera Beiras, 2005, p. 166; M. Naredo Molero, *¿Qué nos enseñan las nuevas reclusas? La criminalización de la pobreza desde la situación de reclusas extranjeras y gitanas*, in M.T. Martín Palomo, M.J. Miranda López, C. Vega Solís (a c. di), *Delitos y fronteras*, cit., pp. 271 s.; G. Portilla Contreras, 2003, pp. 158 s.; E. Rodríguez, 2003a, pp. 131s.

<sup>25</sup> Si veda A. Dal Lago, *Non-persone*, Feltrinelli, Milano 2004, p. 44; D. Melossi, *State and Social Control à la Fin de Siècle: from the New World to the Constitution of the New Europe*, in R. Bergalli, C. Sumner (a c. di), *Social Control and Political Order*, Sage, London 1997, p. 67; Id., 2002, p. 162. Si veda anche D. Garland, 2004, pp. 228ss., 300 s., sull’odierna criminologia (in particolare, in ciò che l’autore chiama *criminology of the other*) e la costruzione di categorie di alterità da applicare ai delinquenti.

<sup>26</sup> Si vedano D. Melossi, 2002, pp. 267 s.; G. Mosconi, in R. Bergalli, I. Rivera Beiras, 2005, pp. 147, 153, 165.

<sup>27</sup> Si vedano M. Guild, D. Bigo, *Polizia a distanza. Le frontiere mobili e i confini di carta*, in “Conflitti globali”, 2, 2005, p. 67; A. Dal Lago, 2004, pp. 49 s., 138, 13; J. De Lucas, *Nuevas estrategias de estigmatización. El Derecho, frente a los inmigrantes*, G. in Portilla Contreras (a c. di), *Mutaciones de Leviatán. Legitimación de los nuevos modelos penales*, Univ. Internacional Andalucía/Akal, Madrid 2005, p. 217; E. Márquez Lepe, *La construcción retórica del extranjero inmigrato en el discurso político español*, in M.T. Martín Palomo, M.J. Miranda López, C. Vega Solís (a c. di), *Delitos y fronteras*, cit., p. 209; D. Melossi, 2002, p. 273; M. Monclús, in I. Rivera Beiras, 2005, p. 331; Y. Moulrier Boutang, *Migrazioni internazionali e criminalità organizzata: cambiare seriamente opinione e pratiche*, in M.A. Pirrone, S. Vaccaro (a c. di), *I crimini della globalizzazione*, Asterios, Trieste 2002, p. 154; S. Palidda, 2000, pp. 233, 235s. Si veda anche S. Gil Araújo, 2005, p. 133; J.L. González Cussac, *La contrarreforma penal de 2003: nueva y vieja política criminal*, “Revista Jurídica Galega”, n. 38, 2003, p. 25. A. Dal Lago, 2004, pp. 95ss., osserva che l’identificazione tra fenomeni migratori o origini etniche e delinquenza costituisce una nuova e particolarmente pericolosa forma di razzismo.

<sup>28</sup> È al proposito emblematica l’analisi della pratica degli operatori delle polizie come di quelli dell’am-

rischio basata su un profilo ontologico che funziona come un a priori; ciò permette alle politiche e ancor di più alle pratiche di contrasto della criminalità di considerare del tutto irrilevante se l'immigrato abbia o meno commesso un reato.<sup>29</sup> Nel selezionare un gruppo pericoloso per implementare la logica preventiva attuariale, le circostanze individuali e gli effettivi precedenti penali del singolo sono pressoché ignorati.

Un altro aspetto dello status giuridico dell'immigrato è legato alla condizione di lavoratore: egli rimane nella legalità solo fino a quando ha un'occupazione regolare. Questa costrizione a una ben definita funzione sociale (e più concretamente a impieghi che di fatto non può rifiutare) fa dell'immigrato il bersaglio ideale di determinate tecniche di controllo.<sup>30</sup> Nei fatti, l'immigrato può essere considerato come un non-cittadino. Il concetto di persona rinvia, più che a un mero compendio di riflessioni filosofiche, al prodotto del suo inserimento in un contesto di norme positive (cioè in un sistema legale).<sup>31</sup> Se è quindi unicamente l'essere cittadino che conferisce all'essere umano una personalità sociale, si è allora di fronte a una *non-persona*<sup>32</sup> come prodotto della logica dell'eccezione.<sup>33</sup> Si tratta quindi di qualcosa di molto diverso da una mera differenza di status giuridico. La non-cittadinanza è cruciale: non è semplicemente una questione di alterità, ma di una permanente potenziale illegalità. Esaminiamo allora gli aspetti principali del regime giuridico che maggiormente producono questa situazione. In primo luogo i controlli rigidi delle frontiere disposti per prevenire l'ingresso nel territorio nazionale (articoli 25 ss. L.O. 4/2000, 11 febbraio, *Sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale*).<sup>34</sup> In secondo luogo, la subordinazione rigida dei diritti e delle libertà (sebbene limitati) solo alla regolarità. Secondo l'attuale legge spagnola (L.O. 4/2000) i seguenti diritti non possono essere esercitati in assenza di permesso di soggiorno: a) diritto all'istruzione non obbligatoria (art. 9.3); b) diritto alle garanzie e ai servizi di Sicurezza Sociale (art. 14.2); c) diritto al patrocinio legale gratuito in casi diversi dal procedimento d'espulsione (art. 22.2); d) diritto di assemblea e manifestazione (art. 7.1); e) diritto di associazione (art. 8); f) diritto di essere

ministrato dalla giustizia (si veda S. Palidda, *Polizia e immigrati: un'analisi etnografica*, "Rassegna Italiana di Sociologia", 1999, XL/1, pp. 77-114; S. Palidda, 2000; S. Palidda, *Mobilità umane*, Cortina, Milano 2008; F. Quassoli, *Immigrazione uguale criminalità: rappresentazioni di senso comune e pratiche degli operatori del diritto*, "Rassegna Italiana di Sociologia", XL/1, 1999, pp. 43-76), NdC.

<sup>29</sup> Si veda A. De Giorgi, 2000, pp. 60s. Si veda anche D. Bigo, *La Mondialisation de l'(in)sécurité? Reflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation*, in "Cultures & Conflits", 58, 2005, p. 81.

<sup>30</sup> Si vedano A. De Giorgi, 2000, p. 60 s.; E. Rodríguez, 2003a, p. 112.

<sup>31</sup> Si veda A. Dal Lago, 2004, pp. 217ss.

<sup>32</sup> Ivi, pp. 205ss. Si veda anche J. De Lucas, in G. Portilla Contreras, 2005, pp. 205ss.; S. Mezzadra, *De-recho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Traficantes de Sueños, Madrid 2005a, pp. 94ss., 105 s.; H.C. Silveira Gorski, *Los Centros de Internamiento de Extranjeros y el futuro del Estado de derecho*, in "Mientras Tanto", 83, 2002; H.C. Silveira Gorski, *Inmigración y derecho: la institucionalización de un sistema dual de ciudadanía*, in R. Bergalli (a. c. di), *Sistema penal y problemas sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia 2003.

<sup>33</sup> Si veda E. Rodríguez, 2003a, p. 132; A.I. Pérez Cepeda, 2006, p. 232, afferma che alcune leggi spagnole (L.O. 4/2000; L.O. 11/2003) sono il fondamento di una "legge per nemici" nei riguardi degli immigrati.

<sup>34</sup> Secondo i dati del ministero degli Interni spagnolo nel 2007, i ritorni di immigrati nei loro paesi sono stati 40.233, 1,8% in meno rispetto all'anno precedente. Nel frattempo il governo spagnolo ha espulso 15.715 persone nel 2007, con un incremento del 32,8% rispetto al 2006.

membro di un sindacato (art. 11.1); g) diritto di sciopero (art. 11.2); h) diritto di vivere in famiglia, di avere una vita familiare privata e di riunirsi in una famiglia (art. 16).<sup>35</sup> Solo con le sentenze 236/2007 (7 novembre) e 259/2007 (19 dicembre) la Corte Costituzionale spagnola ha dichiarato incostituzionali tutte queste restrizioni, come previsto nella L.O. 4/2000 per gli immigrati irregolari.<sup>36</sup>

In terzo luogo il regime giuridico spagnolo è effettivamente responsabile di una definizione confusa dell'immigrato come irregolare/illegale/criminale a causa del tentativo – privo di successo – di fondere il sistema penale e il sistema di sanzioni amministrative.<sup>37</sup> Ne consegue la condanna degli immigrati a misure penali/amministrative eccezionalmente severe, come l'internamento (articoli 61 ss. L.O. 4/2000)<sup>38</sup> e l'espulsione (articoli 57 ss. e 64 L.O. 4/2000).

Parossismi legali di tal fatta creano una categoria d'immigrato in cui l'illegalità si confonde con la criminalità.<sup>39</sup> Misure legali così severe sono infatti classificabili come sanzioni penali (facendone un esempio dell'etichettamento illecito),<sup>40</sup> che però implicano maggiori garanzie di applicazione, esecuzione e controllo rispetto alle sanzioni amministrative.<sup>41</sup> Nei fatti sono misure giuridiche eccezionalmente serie che includono restrizioni al diritto di difendersi e all'effettiva tutela giuridica.<sup>42</sup> In caso di internamento, si priva la persona della propria libertà fino a 40 giorni (*ex art. 62.2 L.O.*

<sup>35</sup> Si veda S. García Vázquez, *El estatuto jurídico constitucional del extranjero en España* (tesi di dottorato non pubblicata), A Coruña 2005, pp. 61ss.; H.C. Silveira Gorski, 2003, pp. 557ss. Si veda anche A.I. Pérez Cepeda, 2006, p. 232.

<sup>36</sup> Si veda [www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/Stc2007/STC2007-236.html](http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/Stc2007/STC2007-236.html); [www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/Stc2007/STC2007-259.html](http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/Stc2007/STC2007-259.html).

<sup>37</sup> Si veda A. Asúa Batarrita, *La expulsión del extranjero como alternativa a la pena: incongruencias de la subordinación del derecho penal a las políticas de control de la inmigración*, in P. Laurenzo Copello (a c. di), *Inmigración y derecho penal. Bases para un debate*, Tirant lo Blanch, Valencia 2002, pp. 18ss., 26 s., 33, 46 s., 67; J. Baucells i Lladós, *El Derecho penal ante el fenómeno migratorio*, in "Revista de Derecho y Proceso Penal", 13, 2005, pp. 60 s.; M. Monclús, in I. Rivera Beiras, 2005, pp. 336ss., 345; J.M. Ríos Corbacho, *Regulación jurídica de la extranjería: situación actual*, in L.R. Ruiz Rodríguez (a c. di), *Sistema Penal y exclusión de extranjeros*, Bomarzo, Albacete 2006, pp. 99 s.; M.J. Rodríguez Mesa, *El sistema penal ante el reto de la inmigración clandestina. Funciones instrumentales y simbólicas*, in F. Pérez Álvarez (a c. di), *Serta in Memoriam Alexandri Baratta*, Univ. Salamanca, Salamanca 2004, pp. 859 s., 863, 866s.

<sup>38</sup> Sui centri d'internamento spagnolo si veda H.C. Silveira Gorski, 2002, pp. 93ss.; Id., 2003, pp. 550ss.

<sup>39</sup> Si veda S. García Vázquez, *El estatuto jurídico constitucional del extranjero en España*, tesi di dottorato non pubblicata, A Coruña 2005, pp. 423ss.; G. Mosconi, 2005, p. 165. Si veda anche M. Monclús, in I. Rivera Beiras, 2005, p. 335, che qui sottolinea come la confusione tra illegalità e criminalità riguarda anche le espulsioni che sono atti amministrativi e provvedimenti penali, esempio dell'ibrido fra la legge penale e la sanzione amministrativa: quest'ultima finisce per essere subordinata alla prima.

<sup>40</sup> Si veda A. Dal Lago, 2004, p. 39; M. Monclús in I. Rivera Beiras, 2005, pp. 331, 335; 2002, pp. 177s.; G. Mosconi, 2005, p. 164; H.C. Silveira Gorski, 2002, p. 551. Si veda anche E. Rigo, *Aux Frontières de l'Europe. Citoyennetés postcoloniales dans l'Europe élargie*, in "Multitudes", 19, 2004, p. 79; Id., *Europa di confine*, Meltemi, Roma 2007, p. 143. L'internamento di immigrati irregolari è una misura amministrativa (concetto costituzionalmente sospetto, visto l'art. 25.3 della Costituzione spagnola), sostanzialmente equivalente a una condanna in carcere, essendo la sola differenza – a parte il carattere amministrativo – la durata massima di 40 giorni. L'espulsione condivide perlopiù la stessa morfologia di pene tradizionali quali la deportazione e, più di recente, l'esilio (art. 86 del Codice Penale spagnolo tra il 1944 e il 1973).

<sup>41</sup> Si veda E. Rigo, 2004, pp. 80; Id., 2007, p. 144; l'autore osserva come l'*amministrativizzazione* delle sanzioni per gli immigrati è orientata non a costruire misure meno severe ma ad aumentare la velocità e l'efficienza della sentenza. Questi provvedimenti amministrativi sono formulati in connessione con le sentenze penali, come si evince dal regolamento sulle espulsioni previsto nell'art. 89 del Codice Penale spagnolo.

<sup>42</sup> Sulle maggiori restrizioni al diritto di difesa e sulla violazione del principio del *non bis in idem*, relativamente alle espulsioni, si veda S. García Vázquez, 2005, pp. 431ss.; M. Monclús Masó, *La "gestión" penal*

4/2000).<sup>43</sup> Inoltre le condizioni dell'esecuzione della condanna portano alla detenzione in strutture malsane, costantemente sovraffollate, non adeguatamente equipaggiate a tale uso.<sup>44</sup> Non vanno poi dimenticate le serie ripercussioni di tutto ciò: tenuto conto degli enormi rischi che la ripetizione del tentativo<sup>45</sup> d'immigrazione implica (pericoli attestati dalle cifre spaventose sulle morti dei "clandestini"),<sup>46</sup> non è difficile capire come, per alcuni immigrati, l'espulsione più che la prigione diviene di gran lunga la sanzione più grave, malgrado il carcere, secondo i sistemi penali europei, sia la pena più severa.<sup>47</sup>

Come se tutto ciò non bastasse, il senso comune considera la migrazione una sorta di bacino di reclutamento per le attività sovversive o terroristiche, spauracchio usato per giustificare il rafforzamento del controllo sociale come obiettivo prioritario.<sup>48</sup> È noto che tale tendenza s'è rafforzata a seguito dell'11 settembre 2001 e in Spagna dell'attentato di marzo 2004; ma la sua storia inizia prima. Come mostrano alcuni autori, è dagli anni ottanta che la migrazione irregolare diventa un problema di sicurezza internazionale, al pari del crimine organizzato e del terrorismo.<sup>49</sup>

*de la inmigración: otra excepción al Estado de Derecho*, in "Panóptico", 3, 2002, pp. 177 s.; F. Nieto, *Procedimiento preferente de expulsión de extranjeros. Derechos de audiencia y tutela cautelar*, in "Jueces para la democracia", 41, 2001, pp. 23ss.; H.C. Silveira Gorski, 2002, pp. 97s.; Id., 2003, pp. 549s.

<sup>43</sup> Nel quadro normativo dell'Ue, la *Direttiva sulle regole comuni e le procedure per il rimpatrio di cittadini di stati terzi residenti illegalmente in stati membri* (di 18 giugno 2008) fissa in 18 mesi il periodo massimo di internamento.

<sup>44</sup> Sulle dure condizioni d'internamento ed espulsione (o rimpatrio) degli immigrati irregolari si vedano Osservatori del Sistema Penal i els Drets Humans, *Primer informe sobre los procedimientos administrativos de detención, internamiento y expulsión de extranjeros en Catalunya*, Virus, Barcelona 2004; Id., *Privación de libertad y derechos humanos*, Icaria, Barcelona 2008, pp. 289ss.; i rapporti di Human Rights Watch, 2002a, 2002b, 2002c.

<sup>45</sup> J. De Lucas, 2005, p. 217; S. Palidda, 2000, p. 221; B. Sutcliffe, *El paso de fronteras en el nuevo imperialismo*, in "Mientras Tanto", 89, 2003, p. 122, hanno segnalato come la severità dei controlli di frontiera costringa gli immigrati a pagare grandi somme di denaro per l'ingresso nel paese di destinazione; nelle mani di reti criminali, vulnerabili a qualsiasi pressione e minaccia, rischiano furti, violenze e – troppo spesso – la morte (nel caso delle migrazioni verso gli Stati Uniti spesso l'assassinio). Infine v'è il rischio di repressione da parte delle polizie dei paesi di origine, di transito e di destinazione.

<sup>46</sup> Secondo l'Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration, 2005, tra il 1989 e il 2002, 8.000-10.000 persone sono morte nel tentativo di entrare in Spagna dal Marocco. Ricordiamo anche i morti durante i tentativi di attraversare il confine spagnolo nei pressi di Ceuta e Melilla (tra fine agosto e inizio ottobre 2005). Almeno 14 immigrati persero la vita, la maggioranza uccisi dalla polizia di confine (si veda P. Aierbe, *The "Assault" by "sub-Saharan Immigrants" in the Media*, 2006; [www.statwatch.org/news/2006/jul/sos-migrants-media-peio-2006.pdf](http://www.statwatch.org/news/2006/jul/sos-migrants-media-peio-2006.pdf)).

<sup>47</sup> Si veda M. Monclús, 2002, p. 177, che nota che per gli immigrati una misura di espulsione – che stabilisce, ex art. 58.1 L.O. 4/2000, una proibizione di ingresso per un minimo di 3 anni o, in caso di condanna penale per un periodo minimo di 10 anni – può essere più grave di una pena di carcere poiché potrebbero trovarsi in pericolo di vita una volta rientrati nel loro paese e che probabilmente potrebbero aver speso tutti i loro risparmi per il viaggio. Si veda anche E. Rigo, 2004, p. 79.

<sup>48</sup> D. Bigo, 2005, p. 76; M. Cavadino, J. Dignan, *Penal Systems. A comparative approach*, Sage, London 2006, p. 47; S. Gil Araújo, 2005, p. 114; J.P. Hanon, *Militari. Dal campo di battaglia alla guerra al terrorismo*, "Conflitti globali", 3/2006, p. 38; A. Dal Lago, *Polizia globale*, ombre corte, Verona 2003, p. 87; G. Mosconi, 2005, p. 151; L.R. Ruiz Rodríguez, *Extranjeros en prisión. Una marginación reiterada*, in L.R. Ruiz Rodríguez, (a c. di), *Sistema Penal y exclusión de extranjeros*, Bomarzo, Albacete 2006, pp. 184, 186; I. Saint-Saëns, *Des Camps en Europe aux camps de l'Europe*, "Multitudes", 19/2004, p. 62.

<sup>49</sup> L'attenzione dei servizi segreti dei paesi del G7 nei confronti delle migrazioni risale alla svolta americana della strategia contro le minacce provenienti non solo dall'Est ma anche dai Sud (FY 1979). S. Palidda (a c. di), *Délit d'immigration*, Cost-Communauté Européenne, Bruxelles 1996; D. Bigo (a c. di), *Sécurité et Immigration*, "Cultures & Conflits", 31-32, 1998; A. Ceyhan, *Sécurité, frontières et surveillance aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001*, in *Surveillance politique: regards croisés*, "Cultures & Conflits", 53, 2004, pp. 113-145 ([www.conflits.org/index1005.html](http://www.conflits.org/index1005.html)).

Il cosiddetto approccio attuariale ha cambiato l'obiettivo: dalla garanzia della sicurezza in termini generali si è passati a destinare risorse limitate per il contrasto di rischi specifici che si suppone siano propri a certi gruppi della popolazione. Il controllo focalizzato sugli immigrati, in accordo con la logica dell'amministrazione e distribuzione del rischio, è l'aspetto chiave della *raison d'être* dell'intero sistema.<sup>50</sup>

In un periodo caratterizzato dalla cosiddetta crisi delle identità tradizionali (moderne)<sup>51</sup> e da un crescente individualismo, la definizione *negativa* di ciò che certi criminologi chiamano *suitable enemies*<sup>52</sup> ha un ruolo ovvio nel riequilibrare questa carenza di coesione e coordinazione sociali.<sup>53</sup> Così la definizione degli immigrati irregolari come categoria d'alterità adempie all'essenziale funzione di creare coesione in una società che si scopre in crisi.<sup>54</sup> La caratterizzazione di un determinato soggetto come responsabile di tutti i malesseri e problemi sociali è un potente meccanismo utile alla coesione.

Vi sono poi ulteriori e non meno importanti funzioni derivanti dalla costruzione degli immigrati irregolari come una principale categoria di rischio. Proprio come lo status giuridico degli immigrati sembra essere un fattore di latente esclusione, così le più estreme conseguenze giuridiche per gli immigrati irregolari (per esempio l'espulsione, l'internamento e l'imprigionamento in vista dell'espulsione senza possibilità che la sentenza venga sospesa) sembrerebbero avere nell'*incapacitazione*<sup>55</sup> il loro obiettivo principale. Allo stesso modo, qualsiasi considerazione riabilitativa è evidentemente esclusa. La filosofia della politica penale che ispira un meccanismo come l'espulsione (*ex art.* 89 del Codice Penale spagnolo) rinvia a una prospettiva d'*incapacitazione*.<sup>56</sup> In altre parole, internamento ed espulsione (successiva o meno a un imprigionamento) non sono emanati contro tutti quelli che, in teoria, vi potrebbero essere sottoposti. I dati di

<sup>50</sup> M. Bietlot, 2003, p. 64, identifica alcune delle funzioni specifiche delle pratiche di contrasto e gestione delle migrazioni: dissuadere futuri immigrati irregolari, trasmettere messaggi che sollecitino insicurezza, giustificare gli apparati di sicurezza pubblici e privati.

<sup>51</sup> Si vedano tra gli altri U. Beck, *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona 1998, pp. 95ss.; R. Matthews, *Pagando tiempo*, Bellaterra, Barcelona 2003, pp. 163ss., 316, 320; D. Melossi, in R. Bergalli, C. Sumner, 1997, p. 67; J. Young, 2003, pp. 32, 159ss.

<sup>52</sup> Questa espressione è usata da N. Christie, *The Ideal Victim*, in E. Fattah (a c. di), *From Crime Policy to Victim Policy: Reorienting the Justice System*, Macmillan, London 1986, pp. 42ss.; Id., 1998, pp. 58 s., e anche da altri (per esempio L. Wacquant, *Suitable Enemies: Foreigners and Immigrants in the Prisons of Europe*, in "Punishment and Society", 2, 1999, p. 215ss.

<sup>53</sup> Fra gli altri si veda Z. Bauman, *Modernidad líquida*, FCE, Buenos Aires 2002, pp. 118, 183; Id., *Tra bajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona 2005, pp. 105, 113 s.; M. Bietlot, 2003, p. 61; A. Dal Lago, 2004, pp. 46 s.; D. Melossi, 1997, p. 67; G. Portilla Contreras, 2005, p. 77; A. De Giorgi, *Il governo dell'eccezione. Postfordismo e controllo della moltitudine*, ombre corte, Verona 2002, p. 117.

<sup>54</sup> Si vedano M. Bietlot, 2003, p. 61; A. Dal Lago, *La tautologia della paura*, in "Rassegna italiana di Sociologia", 40, 1, 1999; Id., 2004, pp. 11, 44ss., 50, 237, 245; con l'espressione "tautologia della paura" questo autore osserva come la funzione di coesione sociale del sistema di sanzioni fosse stata già sottolineata da Durkheim. Si veda anche, E. Márquez Lepe, 2005, p. 210; G. Mosconi, 2005, p. 150; S. Palidda, 2000, p. 25; W. Walters, 2004, p. 65) W. Walters, *Welcome to Schengenland. Per un'analisi critica dei nuovi confini europei*, in S. Mezzadra (a c. di), 2004; D. Melossi, 2002a, pp. 282 s.; J. Young, 2003, pp. 177ss., (questo autore osserva che oggi l'immigrato non è l'unico soggetto che svolge tale funzione); S. Žižek, *Bienvenidos al desierto de lo real*, Akal, Madrid 2005, p. 89.

<sup>55</sup> Si veda A.I. Pérez Cepeda, 2006, p. 237.

<sup>56</sup> Si veda A. De Giorgi, 2000, pp. 73s.

sponibili indicano che, negli ultimi anni, in Spagna le espulsioni effettivamente eseguite sono appena sopra il 25% di quelle decretate.<sup>57</sup> Le ragioni sono varie: giuridiche (assenza di accordi per il rimpatrio con i differenti paesi d'origine); informative (fallita identificazione della nazionalità dell'immigrato, o rifiuto di un particolare stato di riconoscere l'immigrato come proprio cittadino); e, soprattutto, materiali (carenza dei mezzi necessari per eseguire la totalità delle espulsioni). Un ulteriore fattore da considerare è l'apparente mancanza di volontà politica per imporre le espulsioni, fatto palesemente volto a soddisfare la domanda di manodopera "clandestina" e quindi il beneficio economico conseguente.<sup>58</sup> Peraltro, l'immigrazione serve a compensare il rapido invecchiamento della popolazione,<sup>59</sup> ad assicurare il suo crescente contributo all'economia complessiva<sup>60</sup> e anche alle finanze pubbliche<sup>61</sup> (una delle considerazioni alla base delle regolarizzazioni/sanatorie). Si potrebbe perciò stimare che una politica migratoria volta non tanto a bloccare gli arrivi quanto a gestirli<sup>62</sup> (come si evince dalla chiara riluttanza a contrastare seriamente le economie sommerse) sia destinata a favorire al massimo la flessibilità e lo sfruttamento degli immigrati, così come richiede lo sviluppo neoliberale. Un sistema di controllo che individui negli immigrati irregolari il proprio obiettivo – con misure come l'internamento e l'espulsione – ha anche uno scopo normalizzante di natura (*post*-)disciplinare (che non è in alcun modo una riabilitazione individuale, ma agisce sul gruppo sociale),<sup>63</sup> al fine di inchiodare gli immigrati a occupazioni tanto preca-

<sup>57</sup> Si veda "El País", 20 luglio 2004, che riporta che tra il 2002 e l'inizio del 2004 il governo spagnolo ha condotto a termine solo il 27,8% delle espulsioni decretate. Si vedano anche i dati forniti da Silveira, 2003, pp. 540, 555 s., che mostrano che gli ordini di espulsione eseguiti rimangono più o meno attorno a questi livelli. Si veda anche R. Andrijasevic, *Tra Lampedusa e la Libia. Storie di internamenti e deportazioni*, in "Conflitti Globali", 4, 2006, p. 152, che riporta, per il caso italiano, cifre intorno al 50%; A. Dal Lago, 2004, p. 228, e il quotidiano "El País", 18 novembre 2005 e 26 agosto 2006.

<sup>58</sup> Si veda Bietlot, 2003, p. 66; N. De Genova, *La produzione giuridica dell'illegalità. Il caso dei migranti messicani negli Stati Uniti*, in S. Mezzadra, 2004, p. 209; E. Rodríguez, 2003a, p. 122. Si veda anche F. Düvell, *La globalizzazione del controllo delle migrazioni*, in S. Mezzadra (a c. di), *I confini della libertà*, DeriveApprodi, Roma 2004, p. 28; R. Viejo Viñas, *Soberanía e gobernanza na era global. Crise biopolítica da forma-Estado e modo de mando no capitalismo cognitivo*, in "Tempo Exterior", n. 11, 2005, p. 147.

<sup>59</sup> Lo studio Oficina económica del presidente, 2006, pp. 3ss., mostra che la spettacolare crescita dell'immigrazione ha causato in Spagna un aumento della popolazione di 3 milioni nel periodo 2000-2005, con un tasso di crescita dell'1,5% annuo. In altri termini: su 4,7 milioni di nuovi membri della società spagnola dal 1996 al 2005, 3,6 milioni sono immigrati. Nel periodo 1996-2005 la Spagna è stata il paese dell'Ocse con la più alta percentuale di crescita degli immigrati (7,1%).

<sup>60</sup> Un rapporto prodotto dal Servicio de estudios de Caixa Catalunya, 2006, mostra che, senza immigrazione, il reddito pro capite spagnolo sarebbe diminuito nel periodo 1995-2005 dello 0,6% l'anno, con un decremento simile o maggiore di quello di altri paesi europei: Germania (1,5%), Italia (1,1%), Svezia (0,7%), Portogallo (0,6%), Grecia (0,6%).

<sup>61</sup> Lo studio Oficina económica del presidente (2006, pp. 14ss.) mostra che nel 2005 gli immigrati hanno generato il 6,6% delle entrate dello stato, ricevendo soltanto il 5,4% delle spese, contribuendo per il 48% al surplus delle finanze pubbliche per quell'anno.

<sup>62</sup> L'ideologia prevalente della politica migratoria è quella del *border management* e del *migration management*, basati sul principio della produttività. La metafora della "fortezza Europa" non riesce a riflettere pienamente la complessa natura del modo in cui l'Europa gestisce il processo migratorio. Un'ulteriore indicazione di tale inidoneità è l'idea di "disseminazione dei confini" e dei controlli tradizionalmente associati a essi sul terreno sociale, con lo scopo di mantenere un costante controllo sulle vite degli immigrati irregolari; si vedano Devi Sacchetto, *Il nord est e il suo oriente*, ombre corte, Verona 2004; F. Düvell, in S. Mezzadra (a c. di), 2004, p. 28; M. Guild, D. Bigo, 2005, p. 59; S. Mezzadra, *Capitalisme, migrations et lutes sociales*, in "Multitudes", 19, 2004, p. 21; Id., 2005a, p. 148; I. Saint-Saëns, 2004, pp. 62s., 66.

<sup>63</sup> Usando la sottile distinzione suggerita da M. Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona 1995, pp. 168ss., tra misure disciplinari e misure di governo biopolitico è possibile concludere che la



rie e sfruttate quanto economicamente essenziali.<sup>64</sup> Ne consegue che gli immigrati sono lasciati alla mercé del nuovo regime di *workfare*,<sup>65</sup> ovvero a un mercato del lavoro segmentato in senso etnicizzato, in cui gli impieghi migliori sono riservati quasi interamente ai lavoratori autoctoni.<sup>66</sup> Un tale status giuridico imposto agli immigrati irregolari rende loro impossibile sfuggire al circolo vizioso della residenza illegale e del lavoro nero e si traduce in una relegazione coatta ai livelli più bassi delle diverse attività economiche, in assenza di alcuna regolazione lecita del lavoro e quindi di ogni diritto.<sup>67</sup> Così gli immigrati irregolari sono consegnati al più basso livello del lavoro precario e alla mercé di una regolazione violenta da parte di caporali “etnici” per conto di padroni autoctoni.

Questa situazione non può essere considerata una semplice disfunzione, come poteva prodursi nel periodo del welfare keynesiano. Al contrario, in un assetto “postfordista” in cui si richiedono alti livelli di flessibilità e adattabilità, questo segmento della manodopera soggetta a condizioni di estrema precarietà è un elemento indispensabile. Vista da questa prospettiva, l'intera concettualizzazione relativa allo status giuridico dell'immigrato irregolare, inclusi gli aspetti di controllo, sembra essere uno straordinario strumento di subordinazione, avente come scopo principale quello di costringere i gruppi assoggettati a tale etichetta a condizioni lavorative davvero indesiderabili. Così anche gli aspetti di esclusione e segregazione da parte del regime giuridico si rivelano elementi cruciali di un più grande disegno, ossia l'imposizione della disciplina di subordinazione richiesta dall'attuale modo di accumulazione del capitale.<sup>68</sup> Si potrebbe osservare anche che l'esclusione cerca di impedire eccessivi flussi di immigrati rispetto a quanto richiesto dall'economia (regolare e sommersa). Rifacendosi a Foucault, si potrebbe quindi dire che la *società dei controlli*, modello di amministrazione del sociale ibrido, conflittuale, mutevole, rivela anche tratti della logica disciplinare della normalizzazione.<sup>69</sup>

normalizzazione, il principio postdisciplinario operante in questa situazione, non lavora sui singoli individui, su ciascun immigrato, ma collettivamente, sul gruppo definito come pericoloso.

<sup>64</sup> Si veda M. Bojadzijeve, S. Karakayali, V. Tsianos, *Le Mystère de l'arrivée*, in “Multitudes”, 19, 2004, p. 50; A. Corrado, *Tra autovalorizzazione e sfruttamento*, in S. Mezzadra, 2004, p. 150; J.L. Fuentes Osorio, 2005, p. 20; F. Guillén, L. Vallés, *Inmigrante e inseguridad: ¿un problema de delincuencia o de victimización?*, in C. Agra et al. (a c. di), *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*, Atelier, Barcelona 2003, p. 318; A. Dal Lago, 2004, pp. 48, 235, sn., 46, 255, 267ss.; E. Rodríguez, 2003a, pp. 76s.

<sup>65</sup> Sul termine *workfare*, che tenta di spiegare le trasformazioni avvenute nel sistema di welfare negli ultimi decenni, si vedano tra gli altri J.E. Faria, *El Derecho en la economía globalizada*, Trotta, Madrid 2001, p. 200; De Giorgi, 2000, p. 87; M. Lazzarato, *Por una política menor. Acontecimiento y política en las sociedades de control, Traficantes de Sueños*, Madrid 2006, p. 94; R. Matthews, 2003, p. 313; E. Rodríguez, 2003b, pp. 110, 113; Id., 2003a, pp. 84ss.; R. Susín Betrán, *La revalorización del miedo como instrumento de regulación social. De la inseguridad y otras miserias*, in M.J. Bermuz Beneítez, A.I. Pérez Cepeda (a c. di), *La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación sociojurídica*, Univ. La Rioja, Logroño 2006, pp. 131, sn. 11; L. Wacquant, *Las cárceles de la miseria*, Alianza, Madrid 2000, pp. 41ss.

<sup>66</sup> Si veda A. Dal Lago, 2004, pp. 130, 267ss.; E. Rodríguez, 2003a, pp. 77, 118, 122.

<sup>67</sup> Fra altri, si veda A. De Giorgi, 2000, pp. 54 s.; A. Dal Lago, *Fronti e frontiere. Note sulla militarizzazione della contiguità*, in “Conflitti globali”, 2, 2005, p. 13; U. Martínez Veiga, *El Ejido, un experimento del capitalismo moderno*, in “Archipiélago”, 48, 2001, pp. 84 s.; E. Rodríguez, 2003a, p. 77; H.C. Silveira Gorski, 2003, p. 563; J.M. Terradillos Basoco, *Sistema penal e inmigración*, in F. Pérez Álvarez (a c. di), *Serta in Memoriam Alexandri Baratta*, Univ. Salamanca, Salamanca 2004, p. 1476.

<sup>68</sup> Si veda M. Bietlot, 2003, pp. 64, 66; S. Mezzadra, 2005a, p. 148; Id., *Democrazia e mobilità globale*, in M. Tarì (a c. di), *Guerra e democrazia*, manifestolibri, Roma 2005b; E. Rodríguez, 2003a, pp. 77, 118, 122. Si vedano anche A. De Giorgi, 2000, p. 55; A. Dal Lago, 2004, pp. 142, sn. 25; D. Melossi, 2002a, pp. 267s. e G. Mosconi, 2005, pp. 147, 153, 165, riportano anche come le attività siano poste a differenti livelli di illegalità.

<sup>69</sup> Si vedano M. Bietlot, 2003, pp. 58, 60, 64; A. De Giorgi, 2000, pp. 24, 48; 2002, pp. 96 s., 107; M.

## *Le ripercussioni dell'adozione della categoria di rischio: l'azione discriminatoria del sistema penale spagnolo*

I modi in cui le condanne al carcere sono adottate costringono a riconsiderare se effettivamente esistano parametri riabilitativi: questi sono rispettati unicamente per la popolazione carceraria autoctona. La criminalità “basic” degli immigrati come gruppo è sovradimensionata dalle statistiche spagnole<sup>70</sup> a causa della facilità con cui i loro crimini sono generalmente scoperti, investigati e provati. L'alto tasso di detenzione osservato è anch'esso conseguenza dell'alta visibilità sociale degli immigrati, combinata con la diffusione, e i correlati effetti, degli stereotipi della polizia spagnola<sup>71</sup> (come illustrato dai dati relativi agli arresti e agli accertamenti d'identità).<sup>72</sup> Stereotipi che sono un riflesso dell'opinione pubblica generale<sup>73</sup> e sintomi di un atteggiamento che trova conferma nell'insieme dell'approccio del sistema penale spagnolo alla criminalità degli immigrati.<sup>74</sup>

Come le statistiche sembrano mostrare,<sup>75</sup> in Spagna un reo immigrato ha molte più probabilità di un autoctono di essere sottoposto a custodia cautelare<sup>76</sup>

Lazarato, 2006, pp. 82, 88, 93 s., 106, 235; M. Hardt, A. Negri, *Imperio*, Paidós, Barcelona 2002, p. 302; G. Portilla Contreras, 2003, p. 158; E. Rodríguez, 2003a, p. 127; P. Zarifian, *Pourquoi ce nouveau régime de guerre?*, in “Multitudes”, 11, 2003, pp. 17s.

<sup>70</sup> Si veda B.E. Harcourt, 2007, p. 156. Sulle importanti ripercussioni che il *profiling* ha sulle attività di polizia si veda *ivi*, pp. 29, 160ss. e il contributo dello stesso autore in questo volume.

<sup>71</sup> Si veda J.L. Fuentes Osorio, *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, “Revista electrónica de ciencia penal y criminología”, 7, 2005, p. 20; F. Guillén, L. Vallés, in C. Agra *et al.*, 2003, p. 314; A. Dal Lago, 2004, p. 30; D. Melossi, 2002a, pp. 267, 289ss.; G. Mosconi, 2005, p. 158; M. Pavarini (a c. di), *Codice commentato dell'esecuzione penale*, volumi I, II, III, Utet, Torino 2002, pp. 171 s.; A. De Giorgi, 2000, p. 72; E. Rodríguez, 2003a, pp. 121, 130; S. Palidda, 2000, p. 211; D. Wagman, *Perfil racial en España: Investigaciones y recomendaciones*, “Open Society Justice Initiative”, 2006, pp. 19ss., 25ss., 31ss. ([www.ecln.org/link.asp?linkid=530](http://www.ecln.org/link.asp?linkid=530)). Si veda anche *I Can Stop and Search Whoever I Want. Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain*, “Open Society Justice Initiative”, 2007, pp. 18 s., 41, 45 s., 57, [www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=103735](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103735), una ricerca sul campo che mostra la persistenza di certi stereotipi nelle pratiche della polizia spagnola e la selettività con cui il sistema opera nei riguardi degli immigrati; l'European Commission Against Racism and Intolerance, *Third Report in Spain*, 2006, pp. 11, 28s. ([www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1%20Decri/2%20country%20Dby%20country\\_approach/spain/Spain%20third%20report%20-%20cri06-4.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1%20Decri/2%20country%20Dby%20country_approach/spain/Spain%20third%20report%20-%20cri06-4.pdf)), ha raccomandato che il governo spagnolo faccia un'inchiesta sulle pratiche selettive tra le forze dell'ordine. In Spagna (Sentenza della Corte Costituzionale spagnola 3/2001) si ammettono pratiche selettive di questo tipo, almeno in relazione ad azioni di polizia basate sulla legge dell'immigrazione. Il problema è comune anche in altri paesi; per il caso britannico si veda Home Office (2006), *Race and the Criminal Justice System 2004-2005* ([www.statewatch.org/news/2006/mar/s95race05overview.pdf](http://www.statewatch.org/news/2006/mar/s95race05overview.pdf)). Si veda anche L. Re, *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Laterza, Bari 2006, p. 126.

<sup>72</sup> Secondo i dati del Ministerio del Interior (2007, p. 288), nel 2006 in Spagna sono stati arrestati 88.820 cittadini stranieri, ovvero il 34% del totale in quell'anno (260.500). Altre cifre possono essere consultate in I. Muñagorri, in I. Rivera Beiras, 2005, p. 448; E. Rodríguez, 2003a, p. 117; D. Wagman, 2006, p. 29. L'European Commission Against Racism and Intolerance (2006, p. 11) afferma che è evidente che se gli stranieri rappresentano il 30% delle persone arrestate, mentre sono solo il 10% di quelli dichiarati colpevoli, tali arresti sono basati su indizi più deboli rispetto a quelli contro la popolazione autoctona.

<sup>73</sup> Per dare un esempio della diffusa persistenza di questi stereotipi, uno studio del Cis (Centro per l'Indagine Sociologica) per l'anno 2004 scopri che il 60% degli intervistati associava l'immigrazione alla criminalità.

<sup>74</sup> Si veda G. Mosconi, 2005, p. 157; M. Tonry, *Thinking about Crime. Sense and Sensibility in American Penal Culture*, Oxford University Press, New York 2004, pp. 209s.

<sup>75</sup> Si vedano i dati riportati alla nota 24.

<sup>76</sup> Si veda E. García España, F. Pérez Jiménez, *Seguridad ciudadana y actividades policiales*, IAIC/Fund. El Monte, Málaga 2005, p. 92; A. De Giorgi, 2000, pp. 71ss.; A. Dal Lago, 2004, p. 31; R. Matthews, 2003, p. 291; D. Melossi, 2002a, p. 267; S. Palidda, 2000, p. 213; M. Pavarini, 2002, pp. 170s. Si veda anche M. Monclús, 2002, p. 176; M. Tonry, 2004, pp. 215, 225.

(fattore, va ricordato, che di solito pregiudica il giudizio finale, allorché andrà deciso tra una pena detentiva e una sanzione di diverso tipo).<sup>77</sup>

Due sono le basi legali che giustificano la detenzione preventiva spagnola:<sup>78</sup> la prima è l'allarme sociale, alimentato dai media che additano i comportamenti illeciti degli immigrati (si enfatizza così l'“angoscia popolare” riconosciuta nell'articolo 503.2 della LECrim, Legge sulla Procedura Penale). La seconda è il sospetto che esista rischio di fuga (art. 503.1.3 LECrim). Un terzo aspetto relativo alle sentenze è che l'incertezza sulla situazione sociale degli immigrati rende più difficile implementare sia un'alternativa alla custodia cautelare sia i meccanismi di sostituzione o sospensione condizionale dell'esecuzione.<sup>79</sup> Oltretutto, nel caso spagnolo, la normativa sulle espulsioni (*ex* art. 89.1 del Codice Penale) non prevede meccanismi di sostituzione o sospensione a favore degli immigrati irregolari. La quarta considerazione verte sul fatto che la precarietà occupazionale, i deboli legami familiari e lo status irregolare spesso impediscono agli immigrati l'accesso alla semilibertà o libertà condizionale nelle fasi finali di una condanna al carcere.<sup>80</sup> Tale accesso è comunque negato dall'articolo 89.1 del Codice Penale spagnolo che indica come unica possibilità l'espulsione. Comunque, i precedenti penali azzerano le possibilità di regolarizzazione e consegnano l'individuo alla permanente minaccia di espulsione e all'impossibilità di trovare un'occupazione regolare (anche quando l'espulsione non è stata applicata).<sup>81</sup> Inoltre, durante il periodo d'incarcerazione gli immigrati non possono ricevere permessi temporanei, in quanto considerati a forte rischio di fuga, malgrado non esistano ricerche empiriche a sostegno di questa tesi.<sup>82</sup> Infine, la maggiore severità delle pene comminate agli immigrati è dovuta anche alla mancanza di supporto umano esterno e alla limitata capacità del singolo di comprendere come opera il sistema penale.<sup>83</sup>

Il retroterra simbolico e la razionalità escludente spingono il sistema giuridico e le pratiche concrete che ne derivano a produrre, come una profezia che si autoavvera, la criminalità degli immigrati.<sup>84</sup>

(traduzione di Dario Colombo)

<sup>77</sup> Si veda M. Tonry, 2004, p. 225.

<sup>78</sup> Si veda L.R. Ruiz Rodríguez, 2006, pp. 188s.

<sup>79</sup> Si veda E. García España, F. Pérez Jiménez, 2005, p. 92; De Giorgi, 2000, pp. 71ss.; A. Dal Lago, 2004, p. 31; R. Matthews, 2003, p. 291; S. Palidda, 2000, p. 213; M. Pavarini, 2002, pp. 170 s.; L. Re, 2006, p. 129.

<sup>80</sup> Si veda M. Aguilera Reija, *Situación jurídica de las extranjeras presas*, in M.T. Martín Palomo, M.J. Miranda López, C. Vega Solís (a c. di), 2005, p. 268; S. Leganés Gómez, *La evolución de la clasificación penitenciaria*, Ministerio del Interior, Madrid 2005, p. 250; D. Melossi, 2002a, p. 267; L. Re, 2006, p. 130; L.R. Ruiz Rodríguez, 2006, p. 187, 189 s.

<sup>81</sup> Si veda M. Aguilera Reija, 2005, pp. 267, 269; L.R. Ruiz Rodríguez, 2006, p. 192.

<sup>82</sup> Si veda, fra altri, L.R. Ruiz Rodríguez, 2006, p. 189s.

<sup>83</sup> Si veda R. Matthews (2003, p. 290 s., 300), sostiene – forse esagerando – che in Europa l'esistenza di un sistema duale di incarcerazione discrimina fra stranieri e autoctoni. Si veda anche L. Re, *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, cit., pp. 130ss.

<sup>84</sup> Si veda A. De Giorgi, 2000, pp. 71, 73; B.E. Harcourt, *Against Prediction*, Univ. of Chicago Press, Chicago 2007, pp. 36, 154, 156; E. Rodríguez, 2003b, p. 112; Id., 2003a, pp. 120, 130; L. Wacquant, *Simbiosi mortale. Neoliberalismo e politica penale*, ombre corte, Verona 2002, p. 115. Si veda anche D. Melossi, 2002a, pp. 267 s.; G. Mosconi, 2005, pp. 147, 153, 165. B.E. Harcourt (2007, pp. 29, 154, 162 s.), osserva che concentrare l'attenzione su una parte della popolazione fa crescere i sospetti dei cittadini – e dei giudici – sulla propensione al crimine di quel gruppo.

---

## L'immigrazione in Spagna nei discorsi dei media e della politica

Costruzione del pericolo e falsificazione della realtà

Edoardo Bazzaco

Negli ultimi anni in Spagna il razzismo anche istituzionale e le costanti violazioni dei diritti umani degli immigrati<sup>1</sup> si sono accentuati. Come confermano i risultati dei principali studi sull'opinione pubblica,<sup>2</sup> nel corso del 2006 e del 2007 si è assistito a un aumento notevole della percentuale di spagnoli che considerano l'immigrazione come un "problema" o una "preoccupazione" per il paese. In realtà, la maggioranza degli spagnoli intervistati si è costruita un'opinione sull'immigrazione senza avere alcun tipo di relazione con persone immigrate, salvo percepirne la presenza nello spazio pubblico.<sup>3</sup>

### *La discriminazione degli invisibili: la realtà dell'immigrazione in Spagna*

Gli immigrati sono oggi in Spagna i più vulnerabili dal punto di vista dei diritti sociali elementari, tra cui il diritto al e del lavoro, l'educazione, l'alloggio e l'assistenza sanitaria: in tutti questi ambiti essi vivono una profonda discriminazione rispetto ai nazionali. Secondo i dati del Consiglio economico e sociale (Ces), nel 2007 più del 30% della popolazione attiva immigrata lavorava nell'economia sommersa. Secondo i dati definitivi delle anagrafi comunali (il *padrón*)<sup>4</sup> del 1 gennaio 2007, confrontati con il numero di autorizzazioni di residenza<sup>5</sup> alla stessa data, si può stimare che la percentuale di irregolarità degli immigrati sia pari al 34,3% tra le donne e al 31,11% tra gli

<sup>1</sup> Si veda Sos Racismo, *Informe Anual sobre el racismo en el Estado español 2008*, Icaria Editorial, Barcelona 2008; Sos Racismo, *Informe Frontera Sur: 10 años de vulneración de los derechos humanos*, Sos Racismo, Donosti-San Sebastián 2006.

<sup>2</sup> Qui si fa riferimento ai risultati del *Barómetro* mensile del Centro de Investigación Sociológica di Madrid ([www.cis.es/cis/opencms/ES/2\\_barometros](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/2_barometros)), per il periodo gennaio 2006-dicembre 2007.

<sup>3</sup> Si veda T.A. Van Dijk, *El racismo y la prensa en España*, in A. Bañón Hernández (a c. di), *Discurso periodístico y procesos migratorios*, Gakoa, Donostia-San Sebastián 2007, pp. 27-80; A. Bañón Hernández, *El discurso periodístico a propósito del viaje de los inmigrantes pobres*, in R. Zapata-Barrero, T.A. Van Dijk (a c. di), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y administraciones*, Cidob, Barcelona 2007, pp. 44-67; J.J. Igartua, C. Muñiz (a c. di), *Medios de comunicación y sociedad*, Ediciones Universidad, Salamanca 2007.

<sup>4</sup> Il *padrón* è il registro municipale in cui la popolazione domiciliata in un comune è tenuta a iscriversi, se non altro per poter accedere ai servizi sociali e sanitari. Fino a ora, in Spagna, tutte le persone che vivono in un comune – inclusi gli immigrati anche irregolari – hanno il diritto di iscriversi al *padrón* per accedere al sistema sanitario.

<sup>5</sup> In Spagna il Ministerio de Trabajo e Inmigración può concedere l'autorizzazione di residenza e lavoro a una persona originaria di un paese extracomunitario che riceva un'offerta di lavoro da un datore di lavoro o da una impresa spagnola. L'occupazione e la qualifica che la persona potrà svolgere in Spagna viene valutata in funzione della situazione nazionale dell'occupazione, allo scopo di verificare che nessun lavoratore spagnolo o anche europeo comunitario regolarmente presente sul territorio spagnolo possa ricoprire tale posto di lavoro. Inoltre, per poter sollecitare l'autorizzazione il richiedente deve trovarsi fisicamente nel proprio paese di origine.

uomini.<sup>6</sup> In un'indagine dell'Ocse la Spagna risulta essere il paese che riconosce meno la formazione professionale degli immigrati: nel 2007, il 43% degli stranieri occupati svolgeva mansioni al di sotto della propria qualifica professionale, ricevendo peraltro un salario tra il 7,2% e il 16,3% inferiore a quello di un lavoratore spagnolo.<sup>7</sup> In ambito educativo, secondo i dati del ministero dell'Educazione, nel settembre del 2007 gli studenti originari d'altri paesi erano più di 600.000, l'8,4% del totale degli iscritti. All'inizio del 2007-08 nelle scuole pubbliche c'era il 69% degli alunni di origine straniera contro il 31% nelle scuole private o convenzionate.<sup>8</sup> Il Ces, segnalando l'alta concentrazione di alunni stranieri in alcune scuole pubbliche, ha suggerito che fosse "conveniente" favorirne una distribuzione più equilibrata tra il pubblico e il privato convenzionato. Negli ultimi anni il Ces ha segnalato più volte come la maggiore presenza di alunni stranieri in determinati centri pubblici richieda l'applicazione di misure specifiche per evitare processi di marginalizzazione, raccomandando inoltre l'introduzione di politiche e pratiche "che favoriscano l'integrazione degli studenti stranieri".<sup>9</sup>

Secondo una ricerca dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra),<sup>10</sup> che ha studiato la xenofobia e il razzismo nell'Unione europea, in Spagna l'accesso all'alloggio costituisce un problema drammatico di discriminazione della popolazione immigrata. Nel 2006, in tutta la Spagna, il 20% degli immigrati disponeva di meno di 10 metri quadrati per vivere. La Fra ha denunciato, inoltre, la presenza diffusa nella stampa spagnola di annunci xenofobi che escludono gli stranieri dall'affitto o acquisto di un'abitazione. Da uno studio realizzato nel 2007 da Sos Racismo Bizkaiko<sup>11</sup> è emerso che l'80% delle agenzie immobiliari di Bilbao negano sistematicamente l'affitto a persone straniere, obbedendo alle richieste dei proprietari che non vogliono come inquilini famiglie straniere. Secondo i dati del Colectivo Ioé nel 2005, il 47% delle persone immigrate residenti in Spagna viveva in subaffitto, il 19% in condizioni di sovraffollamento.<sup>12</sup> In generale, la tendenza della popolazione immigrata a concentrarsi in alcuni quartieri delle grandi città spagnole sta alimentando l'"eticizzazione" e la concentrazione spaziale degli esclusi in alcuni quartieri di Madrid, Barcellona, Bilbao ecc.

<sup>6</sup> Si veda *Anexo estadístico*, in Sos Racismo, *Informe Anual sobre el racismo en el Estado español 2007*, cit.

<sup>7</sup> Si veda Comisiones Obreras, *Inmigración y mercado de trabajo. Propuestas para la ordenación de flujos migratorios*, Madrid 2007.

<sup>8</sup> Scuole e istituti privati sostenuti con fondi pubblici.

<sup>9</sup> In Consejo Económico y Social, *Memoria Anual 2006*, Ces, Madrid 2007.

<sup>10</sup> In Agenzia europea per i diritti fondamentali, *Informe 2006 sobre Racismo y Xenofobia en la UE*, Fra, Wien 2007.

<sup>11</sup> La ricerca si può consultare integralmente on line nella pagina web dell'osservatorio Mugak: [www.mugak.eu/ef\\_etp\\_files/view/Informe\\_Discriminacion\\_acceso\\_a\\_vivienda.pdf?revision\\_id=17542&package\\_id=9653](http://www.mugak.eu/ef_etp_files/view/Informe_Discriminacion_acceso_a_vivienda.pdf?revision_id=17542&package_id=9653).

<sup>12</sup> In Colectivo Ioé, *Inmigración y vivienda en España*, Min. de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 2005. A questo proposito si veda anche P. Cabrera, *Exclusión residencial de los inmigrantes: entre la precariedad y la calle*, in Sos Racismo, *Informe Anual sobre el racismo en el Estado español 2007*, cit.

*Una storia di falsificazione della realtà:  
come i media costruiscono l'immigrazione*

Nell'ultimo decennio gli attori sociali che si occupano dell'immigrazione pensano spesso che i mezzi di comunicazione abbiano imbastito un vero e proprio "complotto mediatico" i cui protagonisti sarebbero gruppi di pressione xenofobi. In realtà, la costruzione di un'immagine falsa dell'immigrazione da parte dei media non è il prodotto di un disegno cospirativo di giornalisti o di direttori di testate con posizioni razziste (che peraltro esistono e contribuiscono alla radicalizzazione del processo di "falsificazione" della realtà). La spiegazione è forse più semplice e proprio per questo più grave. Numerose ricerche<sup>13</sup> hanno dimostrato che non esistono tra i professionisti dei mezzi d'informazione né un sufficiente livello di conoscenza della materia sui cui si produce informazione, né una coscienza delle ripercussioni concrete del loro lavoro, degli stereotipi che rafforzano, delle "armi" che di fatto offrono a quei soggetti che nell'arena politica fomentano l'esclusione sociale e la xenofobia. È innegabile che in Spagna esistano professionisti dei media che svolgono un eccellente lavoro; ma non sono molti, soprattutto perché la specializzazione in un preciso ambito è sempre più difficile nell'odierna organizzazione dell'industria dell'informazione. Fra i consueti richiami a una discussione "politicamente corretta", l'immagine dell'immigrazione nell'opinione pubblica spagnola continua a degradarsi. La ricerca condotta in Spagna nel 2007 dalla Ong Sos Racismo e dall'osservatorio Mugak ha fatto il punto sul ruolo dei media spagnoli nella costruzione di un discorso e di un'immagine criminalizzanti dell'immigrazione e delle minoranze etniche. Mi limito qui all'analisi del discorso della stampa – di per sé assolutamente rappresentativo del tipo di selezione dell'informazione e di costruzione dell'immagine delle persone immigrate operato dai mezzi d'informazione –, tralasciando televisione e radio.<sup>14</sup>

In primo luogo, la "questione migratoria" ha registrato una presenza significativa nel messaggio mediatico: 16.843 sono gli articoli pubblicati nel corso del 2006 riguardanti notizie sull'immigrazione sui giornali presi in considerazione. A parte le differenze significative – inclusi i giornali di tiratura nazionale, che per diffusione possono essere correttamente confrontati tra loro, come "El País" (1730 notizie) e "El Correo" (788) – ci troviamo di fronte a una presenza giornaliera sulla stampa: in altre parole, la lettura del giornale suppone l'esposizione quotidiana del lettore a informazioni o opinioni sul tema.

Gli articoli pubblicati parlavano di politica migratoria (5138 notizie), di controllo degli ingressi alle frontiere (4796), di conflitti sociali a livello locale

<sup>13</sup> Si pensi a A.M. Bañón Hernández (a c. di), *Discurso periodístico y procesos de inmigración*, Gakoia, Donostia-San Sebastián 2007, e a J.F. Torregrossa Carmona, *El tratamiento informativo de la inmigración como paradigma de la alteridad*, in "Revista Pueblos", 18, Madrid 2005.

<sup>14</sup> È stato usato qui il *database* dell'osservatorio Mugak in collaborazione con XenoMedia, che si può consultare on line in [www.mugak.eu](http://www.mugak.eu). Nell'*Observatorio de la Diversidad* si può consultare inoltre l'analisi approfondita delle notizie pubblicate sul tema immigrazione da 22 giornali spagnoli: "ABC", "Avui", "Berria", "Canarias 7", "Deia", "Diario Vasco", "Diario de Navarra", "Diario de Noticias", "Diario de Noticias de Álava", "Diario de Noticias de Gipuzkoa", "El Correo", "El Día", "El Mundo", "El País", "El Periódico de Cataluña", "Gara", "La Razón", "La Vanguardia", "La Verdad de Murcia", "La Voz de Galicia", "Las Provincias y Sur".

tra popolazione autoctona e immigrata (1941), di convivenza e integrazione (1936), di delinquenza (1839) e delle condizioni socio-economiche degli immigrati (1445).

L'analisi dei dati mostra chiaramente una rappresentazione dell'immigrazione come "problema" rispetto al quale è necessario legiferare per "impedirla" o "limitarla", ed evidenziano inoltre la criminalizzazione delle persone immigrate, presentate come un collettivo coinvolto in problemi di delinquenza e colpevole di ocasionare situazioni di conflitto sociale a livello locale (paese, quartiere, condominio ecc.). Questi blocchi tematici rappresentano in totale l'80,22% (13.714 notizie su un totale di 17.095) del messaggio mediatico sull'immigrazione proposto dalla stampa spagnola; solo l'8,45% delle notizie (1445) fa riferimento alle condizioni sociali ed economiche in cui vive la popolazione immigrata e il 12,32% (1936) a esperienze di convivenza e integrazione. Tenuto conto di tale informazione non bisogna meravigliarsi se all'inizio del 2007 il *Barómetro* dell'opinione del Centro de Investigación Sociológica situava l'immigrazione in cima alla lista dei problemi degli spagnoli.<sup>15</sup>

Per quanto riguarda gli attori che hanno avuto accesso ai giornali e le opinioni che sono state pubblicate, secondo i dati di Mugak/Xenomedia, nel 71,98% dei casi (7.580 notizie su 10.530) la fonte d'informazione consultata dai giornalisti è stata l'amministrazione pubblica, nei suoi distinti livelli (locale, regionale, statale); solamente nel 12,63% dei casi sono state ascoltate le Ong che si occupano d'immigrazione (466) e la stessa popolazione immigrata (864).

Di conseguenza, il lettore di quotidiani si è costruito una "realtà" dell'immigrazione basata sull'interpretazione che gli imprenditori politici ne danno, potendo avere raramente contatti diretti con gli immigrati. In pratica l'opinione pubblica si dedica a parlare, criticare, attaccare una parte della popolazione che vive in Spagna senza neppure conoscere come vive e ciò che pensa e propone.

Come altrove, in Spagna non ci sono, ovviamente, pari opportunità nell'accesso ai media e nell'influenza sull'informazione; così, analizzando le informazioni sui gruppi sociali tradizionalmente più discriminati, il disequilibrio nel trattamento mediatico appare ancora più evidente; è il caso, per esempio, delle donne immigrate. Nonostante le statistiche<sup>16</sup> del ministero del Lavoro e dell'Immigrazione<sup>17</sup> indichino una composizione della popolazione

<sup>15</sup> Secondo i dati del *Barómetro* del Cis, nell'ottobre del 2006 per la prima volta l'immigrazione si è trovata in testa alla lista dei principali "problemi del paese" secondo gli spagnoli: il 59% delle 2458 persone intervistate in 235 municipi tra il 18 e il 22 settembre 2006 la citò come uno dei tre maggiori problemi per il paese.

<sup>16</sup> Si veda il documento *Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor y Extranjeros con autorización de estancia por estudios en vigor a 30 de junio de 2008*, della Segreteria di Stato d'Immigrazione e Emigrazione ([http://extranjeros.mtin.es/es/general/indice\\_junio\\_08.html](http://extranjeros.mtin.es/es/general/indice_junio_08.html)).

<sup>17</sup> È interessante notare come con l'ultimo governo di José Luis Rodríguez Zapatero (marzo 2008) il tradizionale ministero del Lavoro e delle Tematiche Sociali (Ministeri de Trabajo y Asuntos Sociales, Mtas) sia stato ribattezzato ministero del Lavoro e dell'Immigrazione (Ministerio de Trabajo e Inmigración, Mti), a dimostrazione della centralità del fenomeno migratorio nel discorso dei partiti politici spagnoli e allo stesso tempo della visione unidimensionale e utilitaristica dell'attuale governo socialista rispetto alle problematiche legate all'immigrazione, ridotte a semplice questione "occupazionale". E ciò non può meravigliare se si considera che la politica migratoria degli ultimi governi spagnoli (i due del Partito Popolare e finora i due del Psoe) ha stabilito come unici reali meccanismi d'entrata nel paese l'offerta di lavoro e la contrattazione

immigrata praticamente paritaria secondo il genere,<sup>18</sup> la presenza delle immigrate viene costantemente resa invisibile sulla stampa;<sup>19</sup> esse appaiono solamente nel 12,19% delle notizie apparse sui giornali (1854 casi su un totale di 15.204), e solamente nel 6,79% dei casi (1032) come soggetto diretto dell'informazione.

Curiosamente, i minorenni, nonostante si tratti di un segmento estremamente ridotto dal punto di vista numerico, hanno fatto registrare una presenza mediatica superiore, anche se di poco, a quella dell'immigrazione femminile. Ciò non è dovuto tanto a un interesse dei mezzi di comunicazione per la gravissima situazione dei minorenni di origine marocchina e subsahariana che cercano di entrare in territorio spagnolo, viaggiando in cayucos dalle coste dell'Africa occidentale verso le isole Canarie o dalla costa settentrionale del Marocco fino alle spiagge andaluse in zattere improvvisate, nascosti nei traghetti o tra i camion trasportati dai ferry;<sup>20</sup> e nemmeno alle ripetute violazioni dei diritti umani e del minore di cui sono vittima.<sup>21</sup> La loro maggiore presenza è spiegata piuttosto con la costruzione da parte dei media di un "problema minori", a cominciare dalla descrizione del loro arrivo come causa di tensione sociale.<sup>22</sup> Così i minori appaiono nel 13,87% delle notizie pubblicate (1957 su 15.204) e solamente nel 8,43% dei casi costituiscono il soggetto diretto dell'informazione.

Ancora più forte è l'invisibilità sulla stampa degli zingari, la minoranza tradizionalmente più discriminata in Spagna. Gli zingari sono nominati in soli 344 casi (3,15% del totale) e soltanto nell'1,6% delle occasioni sono il soggetto della notizia; questo non perché la loro situazione sia ormai "normalizzata". In realtà, basta incrociare il dato relativo alla presenza degli zingari nelle notizie pubblicate con la "tipologia della notizia" per rendersi conto che i media vi dedicano spazio quasi esclusivamente quando sono coinvolti in reati o quando vengono segnalati (dalle associazioni di quartiere, dall'amministrazione pubblica, dai "cittadini") come possibili fonti di problemi.<sup>23</sup>

alla partenza, visto il fallimento annunciato dei meccanismi di *arraigo social* e *arraigo laboral*, condannando così al limbo dell'irregolarità approssimativamente un milione di persone, secondo le stime più affidabili. A tale proposito si veda M.H. Bedoya, *Dura lex sed lex*, in *Sos Racismo, Informe Anual sobre el Racismo en el Estado español 2008*, cit.

<sup>18</sup> Al 30 di giugno, in Spagna risiedevano regolarmente 2.262.226 persone straniere di sesso maschile (54,4% del totale) e 1.900.886 di sesso femminile (45,6%).

<sup>19</sup> Si veda C. Pérez Wolfram, *Género y discursos sobre la inmigración en la prensa*, in *Inmigración y Medios de Comunicación. Manual recopilatorio de buenas prácticas periodísticas*, Harresiak Apurtuz/BBK, Bilbao 2006; L.P. Díez, 2° *Informe de la Investigación: Representación de género en los informativos radio y tv*, Instituto Oficial de Radio y Televisión (Iortu), Instituto de la Mujer (Mtas), Madrid 2005.

<sup>20</sup> Si veda Human Rights Watch, *Responsabilidades no bienvenidas. España no protege los derechos de los menores extranjeros no acompañados en las Islas Canarias*, HRW, 2007 (disponibile on line all'indirizzo <http://hrw.org/spanish/reports/2007/spain0707>).

<sup>21</sup> Si veda J.I. de la Mata, *Sobre las repatriaciones de menores extranjeros no acompañados*, in *Sos Racismo, Informe Anual sobre el Racismo en el Estado español 2007*, cit.; O. Hernández de Paz, A.M. Hidalgo, C. Par López-Pinto, *Menores extranjeros no acompañados: la vulneración del derecho de defensa*, in *Sos Racismo, Informe Anual sobre el Racismo en el Estado español 2008*, cit.; Apdha, *Canarias: Políticas migratorias, víctimas y violación de los derechos humanos*, Sevilla 2006 (disponibile on line all'indirizzo [www.mugak.eu/ef\\_etp\\_files/view/InformeCanariasjunio2006.pdf](http://www.mugak.eu/ef_etp_files/view/InformeCanariasjunio2006.pdf)).

<sup>22</sup> Si veda M. Jiménez, *La perversion de la cooperación al desarrollo: los proyectos de reagrupación de los menores inmigrantes en Marruecos*, in *Sos Racismo, Informe Anual sobre el Racismo en el Estado español 2007*, cit.

<sup>23</sup> Si veda M.L. Gallego, *La sociedad gitana en la prensa andaluza*, Instituto Andaluz de la Juventud, Sevilla 2008 e Fundación Secretariado Gitano, *Discriminación y Comunidad Gitana 2007*, Madrid 2008.



Questi dati bastano a illustrare che tipo di “realtà” degli immigrati e delle minoranze etniche sia stata costruita dai media spagnoli: una falsificazione che compromette seriamente la coesione della società spagnola.

Fra gli esempi della possibilità d’azione dei soggetti antirazzisti che tentano di contrastare l’andamento dei media sin qui descritto, cito l’iniziativa che la Ong Sos Racismo ha sviluppato negli ultimi anni nei Paesi Baschi. Sos Racismo lavora su due nodi particolarmente problematici nella costruzione mediatica della realtà migratoria: la fonte d’informazione e le istituzioni della pubblica amministrazione. Visto che le fonti d’informazione a cui attingono i media sono prevalentemente “fonti ufficiali”, Sos Racismo ha cominciato a esercitare sistematicamente pressione sulle autorità pubbliche (comuni, autonomie, polizia locale, l’Ararteko – il difensore del Popolo della comunità basca) affinché evitino di menzionare la nazionalità o l’origine etnica/geografica delle persone coinvolte in delitti, denunciando pubblicamente i mezzi di comunicazione che alimentano questa pratica. Un numero significativo di enti locali ha accettato la proposta di Sos Racismo, ordinando per esempio alla polizia locale di non diffondere nei normali comunicati trasmessi alle agenzie di stampa l’informazione relativa all’origine delle persone. Il raggiungimento di questi obiettivi si deve principalmente all’interessamento da parte dell’Ararteko all’iniziativa dell’Ong: la prestigiosa istituzione basca pubblicò nel 2005 un report<sup>24</sup> diretto a tutte le autorità pubbliche (inclusi i differenti livelli della polizia) in cui appoggiava la campagna condotta da Sos Racismo e proponeva l’applicazione della proposta dell’Ong. Quest’iniziativa, qui presentata solamente a titolo d’esempio, dimostra concretamente la possibilità d’incidere sul problema della criminalizzazione delle minoranze e della popolazione immigrata.

### *Il discorso xenofobo dei partiti politici e lo stato d’opinione sull’immigrazione*

Come in altri paesi dell’Unione europea,<sup>25</sup> in Spagna i principali attori e partiti politici rappresentano l’altra faccia del problema della criminalizzazione e della falsificazione della realtà migratoria. Nel 2007 una ricerca del Dipartimento di Antropologia dell’Università di Granada<sup>26</sup> ha mostrato come l’opinione dei parlamentari spagnoli che considerano l’immigrazione un “tema potenzialmente problematico” e associato a violenza, marginalità e delinquenza sia diffusa se non addirittura maggioritaria. Come segnalano gli autori della ricerca,

<sup>24</sup> Si veda Ararteko, *Los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas deben dotarse de códigos de conducta con relación al tratamiento de la información que proporcionan sobre la inmigración*, Vitoria, Gasteiz 2005.

<sup>25</sup> Attualmente in Europa è emblematico il caso italiano di criminalizzazione dell’immigrazione da parte della politica.

<sup>26</sup> In E. Márquez Lepe, *La gestión parlamentaria del discurso político sobre inmigración en España*, in R. Zapata, T.A. van Dijk (a. c. di), *Discursos sobre la inmigración en España: los medios de comunicación, los parlamentarios y las administraciones*, Granada 2007, pp. 93-128.

se consideriamo la posizione preminente che i discorsi (dei) politici occupano nel nostro sistema sociale, l'importanza delle loro dichiarazioni rappresenta una chiave per creare uno *stato d'opinione* in relazione a detta questione.<sup>27</sup>

Parallelamente va osservato come la costante riproduzione di stereotipi negativi sugli immigrati da parte dei partiti politici spagnoli – più attenti ai propri risultati elettorali che alla coesione sociale – contribuisca alla legittimazione dell'impunità di atti apertamente razzisti e xenofobi. In effetti, l'interiorizzazione del discorso proprio dell'estrema destra da parte dei partiti dell'asse democratico, così come l'assenza di un efficace discorso alternativo delle forze della sinistra, rappresenta un grave pericolo per la convivenza pacifica dei diversi segmenti della società spagnola. Tanto il 2007 che il 2008 sono stati anni di campagne elettorali caratterizzate dal ruolo centrale che il dibattito politico ha imposto all'immigrazione. Nelle elezioni locali del 2007 diversi partiti della destra xenofoba come Plataforma per Catalunya (PxC), España 2000, Democracia Nacional, Iniciativa Habitabile,<sup>28</sup> anche se minoritari nel panorama della destra spagnola dominata dal Partido Popular, registrarono un importante incremento dei rispettivi risultati elettorali. A livello locale questi partiti hanno saputo approfittare dello scontento sociale della popolazione focalizzandolo contro gli immigrati, mentre i partiti tradizionali della sinistra hanno cominciato ad assorbirne gli argomenti.<sup>29</sup> Invece che di una distinzione polarizzata tra partiti xenofobi (a destra) e non xenofobi o antixenofobi (a sinistra), il panorama politico spagnolo propone una graduazione di pratiche *più o meno* (anti)xenofobe, tanto che i principali partiti dell'arco democratico (con l'eccezione di Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya) preferiscono assumere posizioni poco chiare e poco vincolanti, a volte contraddittorie, rispetto al tema "immigrazione", per poterle manipolare a seconda del momento e dell'interesse politico. Fatta eccezione per i gruppi politici della destra radicale, tutti i partiti negano il razzismo. E in effetti la negazione del razzismo è una tattica abituale delle pratiche razziste:<sup>30</sup> la maggioranza dei rappresentanti politici della destra spagnola rivendica enfaticamente di non essere "razzista" e afferma che opporsi all'immigrazione "senza controllo" e associare l'immigrazione irregolare (il più delle volte erroneamente definita "illegale") con l'aumento della criminalità non è "razzismo" ma "realismo". D'altra parte, come si è detto, il discorso dei partiti tradizionali della sinistra è assai raramente antirazzista e questa non è una novità: basti pensare ai sindaci comunisti dei sobborghi popolari di Parigi degli anni settanta, che furono tra i primi a condannare esplicitamente l'immigrazione a causa del pericolo che la manodopera straniera sottopagabile rappresentava per i posti di lavoro degli autoctoni.

Dal canto suo, il primo governo socialista di Zapatero (2004-2007), succeduto agli otto anni conservatori di Aznar, non ha riformato la legge sull'immi-

<sup>27</sup> Ivi, p. 96.

<sup>28</sup> Per un'analisi delle nuove compagini politiche della destra radicale in Spagna si veda J.L. Rodríguez Jiménez, P. Izquierdo Iranzo, *Extrema derecha y discurso xenófobo*, in *Sos Racismo, Informe Anual sobre el racismo en el Estado español 2007*, cit.

<sup>29</sup> Ci si riferisce principalmente al Psoe, attualmente partito di governo.

<sup>30</sup> Si veda T.A. Van Dijk, *Racismo y discurso de las elites*, Gedisa, Barcelona 2003.

## Evoluzione dei rimpatri e dei voli di rimpatrio dal 2000 al 2007

	2000-2003	2004-2007	variazione
Totale rimpatri	258.049	370.027	+ 43,4%
Espulsioni in voli di rimpatrio	14.397	40.787	+ 183,3%

Fonte: ministero degli Interni-MIR, 2007.

grazione (Ley de Extranjería) varata dal Partido Popular se non in un senso più restrittivo.<sup>31</sup> Nella pratica, infatti, il primo governo Zapatero è riuscito a espellere più “illegali” del precedente governo Aznar (si veda la tabella qui sopra), continuando e rafforzando la politica di chiusura ed esternalizzazione delle frontiere che lo stesso Aznar aveva intrapreso.<sup>32</sup> Il primo governo Zapatero ha applicato misure dure e chiaramente discriminatorie, anche se la retorica (anti)razzista della sinistra spagnola è sembrata meno “urlata” di quella della destra.

In questi quattro anni il Partido Socialista Obrero Español (Psoe) ha cercato di proporre in varie occasioni un discorso politico apparentemente vicino alle istanze dei movimenti sociali; ha sostenuto, per esempio, i diritti degli omosessuali, ha legiferato contro la violenza di genere e ha nominato molte ministre nei suoi due governi.<sup>33</sup> Inoltre, la retorica “progressista” del Psoe ha portato alla regolarizzazione (sanatoria) – evidentemente motivata da ragioni economiche – come possibilità offerta a centinaia di migliaia di “clandestini” per “emergere dall’illegalità”.<sup>34</sup> Ma non è stato fatto nulla per risanare quegli stessi meccanismi che stanno alla base dell’irregolarità e dell’esclusione sociale di buona parte della popolazione immigrata.<sup>35</sup> Inoltre, in quattro anni il governo non ha adottato alcun serio progetto di legge contro la xenofobia e il razzismo. La mancata attivazione di politiche antixenofobe da parte del Psoe è stata sostenuta dai principali mezzi di comunicazione “progressisti”, come il giornale “El País”, apertamente schierato a fianco del Psoe e nell’ultimo quadriennio alla testa di importanti campagne di denuncia su problematiche sociali quali la violenza di genere e la corruzione, senza però dedicare spazio al razzismo, alla criminalizzazione e alle altre forme di discriminazione e marginalizzazione di cui la popolazione immigrata è vittima.<sup>36</sup> Né i partiti della sinistra né gli organi d’informazione dichiaratamente “progressisti” hanno aperto

<sup>31</sup> La stessa dinamica si è prodotta nel Regno Unito, in Francia e in Italia.

<sup>32</sup> Si veda E. Bazzaco, *La externalizació de les fronteres i la cronificació de la irregularitat*, in “Marc de Referències”, 30, XI, Barcelona 2007, pp. 23-26.

<sup>33</sup> Il secondo governo Zapatero si installò nel marzo 2008, dopo la vittoria socialista nelle consultazioni elettorali.

<sup>34</sup> Sul tema si veda Federación de Asociaciones de Sos Racismo del Estado Español, *Balace de la situación legal de la población extranjera*, in Sos Racismo, *Informe Anual sobre el racismo en el Estado español 2006*, Icaria Editorial, Barcelona 2006.

<sup>35</sup> Si veda E. Bazzaco, B. Sanchez, *La discriminación de los invisibles. Un balance del racismo institucional y social en España en 2007*, “El Viejo Topo”, 244, Barcelona 2008, pp. 64-69.

<sup>36</sup> “El País” svolge un ruolo simile a quello di “la Repubblica” in Italia e “Le Monde” in Francia (è cioè un quotidiano del centro-sinistra) tuttavia secondo alcuni da qualche tempo adotta posizioni molto moderate e questo spiegherebbe la nascita di un nuovo quotidiano della sinistra parlamentare ([www.publico.es/](http://www.publico.es/)), *NdC*.

i propri forum e spazi di discussione alle testimonianze delle migliaia di persone immigrate che quotidianamente sono oggetto di insulti razzisti; e nemmeno hanno sostenuto misure contro la discriminazione e il razzismo istituzionale da parte delle forze di polizia<sup>37</sup> e del sistema giudiziario, così come del padronato.

Durante l'ultima legislatura il razzismo costruito attraverso il discorso politico delle destre non è stato combattuto dalla sinistra per paura di perdere consenso popolare in vista delle elezioni del marzo 2008. Considerando che in Spagna la stragrande maggioranza delle persone di origine straniera non ha diritto al voto, la strumentalizzazione della popolazione immigrata da parte dei politici si può capire ancora più chiaramente a partire dagli interessi elettorali dei partiti politici.<sup>38</sup> Il razzismo delle forze politiche della sinistra spagnola non si definisce tanto per un discorso apertamente discriminatorio quanto piuttosto per una "tolleranza verso l'intolleranza" e per il timore che posizioni esplicitamente antirazziste possano portare alla perdita dell'elettorato popolare. Tutto ciò fa capire come in Spagna non sia necessaria una destra radicale elettoralmente forte per l'affermazione di ideologie, politiche e pratiche discriminatorie: la diffusione di comportamenti e discorsi xenofobi tra i principali partiti dell'arco costituzionale, compresa la "sinistra di governo", già di per sé rappresenta una "garanzia" di strumentalizzazione e falsificazione della realtà migratoria.

<sup>37</sup> Si veda D. Wagman, *Perfil racial y practicas policiales*, in Sos Racismo, *Informe Anual sobre el racismo en el Estado español 2007*, cit.

<sup>38</sup> Si veda J. de Lucas, *Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes*, in G. Aubarell, R. Zapata (a c. di), *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria/Temed, Barcelona 2004, pp. 215-236.

---

## Il *crime deal* italiano

Salvatore Palidda

Il caso italiano è simile ad altri, ma forse è emblematico di un'estremizzazione delle pratiche proibizioniste, delle loro conseguenze e della loro combinazione con la criminalizzazione razzista (come ha recentemente scritto il commissario europeo per i diritti umani Hammarberg).<sup>1</sup> Anche per questo l'Italia sembra assomigliare più degli altri paesi europei all'America neoconservatrice, per il particolare amalgama degli aspetti meno nobili tradizionalmente presenti nel nostro paese (si pensi alle economie sommerse e all'ibrido fra legale, informale e criminale). Rinviando alle pubblicazioni recenti che analizzano in dettaglio i vari aspetti della costruzione sociale della condizione degli immigrati in Italia e del razzismo,<sup>2</sup> mi limito qui a riassumere per punti l'essenziale:

- a) molto più che negli altri paesi europei, l'Italia è il paese in cui si perpetua un'accentuata assenza di certezza del diritto per gli immigrati; la discrezionalità se non il libero arbitrio nell'interpretazione delle norme (raramente in senso favorevole all'immigrato) sono abituali e sono rafforzati da leggi che conferiscono un potere spropositato alla polizia e alle autorità preposte alla gestione dei vari momenti del processo migratorio; dall'accesso al visto a quello alla domanda di asilo, sino all'ottenimento del permesso di soggiorno e al rinnovo, si avvicendano norme e pratiche che di fatto assicurano la riproduzione dell'irregolarità, dovuta solo in minima parte agli ingressi effettivamente irregolari.
- b) In trent'anni, il proibizionismo italiano ha contribuito alla strage di migliaia di migranti in occasione del loro tentativo di entrare sul territorio italiano, ed è stato una delle cause delle continue morti, a volte poco visibili, dovute a condizioni di lavoro e di vita insostenibili, oltre che di logoramento e usura – del tutto ignorati – di migliaia di persone ritornate al paese d'origine.
- c) La maggioranza dei regolari oggi presenti in Italia ha dovuto attraversare periodi di irregolarità ma non è possibile sapere quanti siano gli immigrati che sono ripartiti. Dopo cinque sanatorie e leggi sempre più severe, all'inizio del 2009 la stima degli regolari oscilla fra le 500 e 900.000 persone. Secondo alcune stime gli stranieri, regolari e non, contribuiscono al 13% del Pil nazionale; solo gli irregolari contribuiscono a circa il 3-4% del Pil.
- d) Come vedremo attraverso l'analisi delle statistiche, il *crime deal* italiano si è nutrito della criminalizzazione degli immigrati e in particolare di quelli più facilmente categorizzabili come "delinquenti nati", innanzitutto perché più sfavoriti rispetto alle possibilità di integrazione regolare e pacifica (ossia i giovani ma-

<sup>1</sup> Il suo rapporto in inglese e in francese è stato citato da diversi quotidiani il 16/04/09 ed è on line su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

<sup>2</sup> Per quanto riguarda gli aspetti giuridici rinvio ai diversi saggi pubblicati dalle riviste e dai siti dell'Asgi e di MD, [www.asgi.it/](http://www.asgi.it/), <http://magistraturademocratica.it>. Per le ricerche in scienze sociali la letteratura è assai vasta e per buona parte citata in diversi capitoli di questo volume.

grebini, gli originari dei Balcani e i nigeriani). Eppure, nonostante le statistiche siano il risultato gonfiato e assai prevedibile di una costruzione della criminalizzazione a cui partecipano tanti attori, esse stesse smentiscono che gli immigrati abbiano contribuito all'aumento dei reati:<sup>3</sup> dal 1990 al 2009 il totale dei reati è diminuito mentre gli immigrati (regolari e irregolari) sono aumentati del 420%. Tuttavia, secondo la dinamica della criminalizzazione razzista, gli arresti e le incarcerazioni sono cresciuti senza interruzione nonostante il falso indulto (falso perché gli scarcerati non hanno trovato alcun sostegno all'esterno e sono inevitabilmente tornati a essere "prede facili" della caccia di agenti delle polizie, che devono mostrarsi produttivi o che hanno sposato la causa autoritaria-razzista)<sup>4</sup> (vedi tabelle alle pagine seguenti e grafico 1). A differenza degli altri paesi, pur se governati da coalizioni di destra,<sup>5</sup> in Italia tutto ciò si produce in un contesto di sfacciata impunità di chi pratica comportamenti violenti e razzisti. Così, come quasi tutti gli agenti responsabili delle violenze e torture in occasione del G8 di Genova sono stati assolti e persino promossi,<sup>6</sup> la maggior parte degli autori di attacchi razzisti contro campi di zingari o contro immigrati non è perseguita, e a volte fa anche carriera in politica, nei ranghi dello stato e nei media.

Come mostrano i dati della tabella nella pagina seguente, in Italia – come in altri paesi – non si ha alcun aumento della criminalità; il totale dei reati diminuisce, nonostante si possa considerare "gonfiato" da denunce che prima non venivano fatte o dall'eccesso di zelo delle forze di polizia al quale si accompagna quello dei cittadini o dei "militanti della tolleranza zero", soprattutto contro gli immigrati e gli zingari. Appare allora clamoroso l'aumento (dal 1990 al 2006) delle persone denunciate, degli arrestati, degli ingressi in carcere e dei detenuti: una palese esasperazione dell'azione repressiva e penale a discapito della prevenzione sociale e del recupero o reinserimento/riabilitazione, ancora più ingiustificata se si tiene conto del fatto che in realtà tutti i reati gravi sono diminuiti.

Il rapporto fra denunciati e arrestati è stato di 6,7 nel 1990 (7,6 per gli italiani e 2,8 per gli stranieri), 5,8 nel 1995 (6,6 per gli italiani e 2,6 per gli stranieri), 5,7 nel 1999 (6,4 per gli italiani e 3,3 per gli stranieri), 4,4 nel 2005 (6,1 per gli italiani e 2,9 per gli stranieri) e 4,2 nel 2006 (circa 7 per gli italiani e 3 per gli stranieri). In altri termini gli stranieri hanno più probabilità di essere denunciati, arrestati e incarcerati degli italiani.

Dopo l'indulto, alla fine del 2008 i detenuti italiani sono aumentati del 43,8% e gli stranieri del 66,4. La ripresa della carcerazione dopo l'indulto è stata di fatto incitata prima dal governo Prodi e poi dal ritorno di Berlusconi. Il

<sup>3</sup> Questa constatazione è stata segnalata anche da M. Bianchi, P. Buonanno e P. Pinotti, "Do Immigrants Cause Crime?", working paper 05/2008, Paris School of Economics.

<sup>4</sup> Si veda Fondazione Michelucci, *Ordine & Disordine. Paure Insicurezza Povertà Carcere*, 2007 ([www.michelucci.it/node/79](http://www.michelucci.it/node/79)); S. Palidda, *Mobilità umana*, Cortina, Milano 2008; G. Campesi, L. Re, G. Torrente, *Dietro le sbarre e oltre*, l'Harmattan Italia, 2009.

<sup>5</sup> In Inghilterra, come in Francia e altrove, non appena un agente di polizia è imputato di violenze o violazione dei diritti e delle garanzie democratiche viene subito sospeso e spesso anche licenziato. Fra i paesi cosiddetti democratici solo l'Italia non ha mai avuto organismi di effettivo controllo democratico e di sanzione in questo campo, a prova dell'assenza di tradizione liberal-democratica, grazie anche a una sinistra la cui gerarchia ha quasi sempre condiviso le stesse concezioni autoritarie invalse a destra e al centro.

<sup>6</sup> Si veda tutta la documentazione su [www.processig8.org](http://www.processig8.org)

anno	totale reati	persone denunciate	% denunciati su reati	persone arrestate	% arrestati su reati	ingressi in carcere	detenuti
1990	2.501.640	435.751	17,4	64.814	2,6	64.722	26.150
1995	2.267.488	644.383	28,4	111.071	5	88.415	47.344
1999	2.373.966	700.199	29,5	123.252	5,2	87.862	53.000
2005	2.515.168	644.532	25,6	145.231	5,8	89.887	60.109
2006	2.526.486	651.485	25,7	153.936	6,1	90.714	
2008	2.260.000*	n. p.	-	n. p.		92.800	61.000
1990-2008	-11	+60*		+170*		+43*	+133,3

\* Stima dell'autore: non si dispone dei dati aggiornati al 2008 sul totale dei reati recensiti dalle forze di polizia (per loro diretta iniziativa o per denunce da parte di cittadini) ma, secondo le dichiarazioni dello stesso capo della polizia, dal 2006 a fine 2008 ci sarebbe stata una diminuzione di almeno il 12-15%; tuttavia sarebbero aumentati ancora gli arresti e il numero dei detenuti, che a fine marzo 2008 sono di nuovo più di 61.000, cioè quanti erano prima dell'indulto che ne aveva scarcerati più di 26.000. Come negli Stati Uniti, si conferma così l'andamento inverso fra numero di reati, arresti e incarcerazioni, ossia il trend tipico della tolleranza zero o del *crime deal*. Nel 2008 il 46% degli "ingressi dalla libertà" nelle carceri italiane riguardano stranieri. Le regioni con più ingressi sono Lombardia (15.648 di cui 10.021 stranieri), Campania (10.760 di cui 2201 stranieri), Piemonte (9933 di cui 6002 stranieri), Lazio (8649 di cui 4237 stranieri). Più in generale, i reati diminuiscono ma sono stati in media 7500 al giorno; i borseggi si sono ridotti del 24%, gli scippi del 21% (meno di 10.000 casi), i furti d'auto del 19% (76.000), le truffe del 21% (52.000), le rapine dell'11% (meno di 24.000 casi), i furti in casa dell'8% (72.000). Gli omicidi volontari si mantengono intorno ai 610-620 all'anno (secondo il rapporto 2007 del min. dell'Interno erano stati 1918 nel 1991, l'anno con più omicidi dal 1968; nel 2006 su 621 omicidi, 109 erano dovuti alla criminalità organizzata. Fonte: elaborazione dell'autore a partire da dati Istat, min. dell'Interno e [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

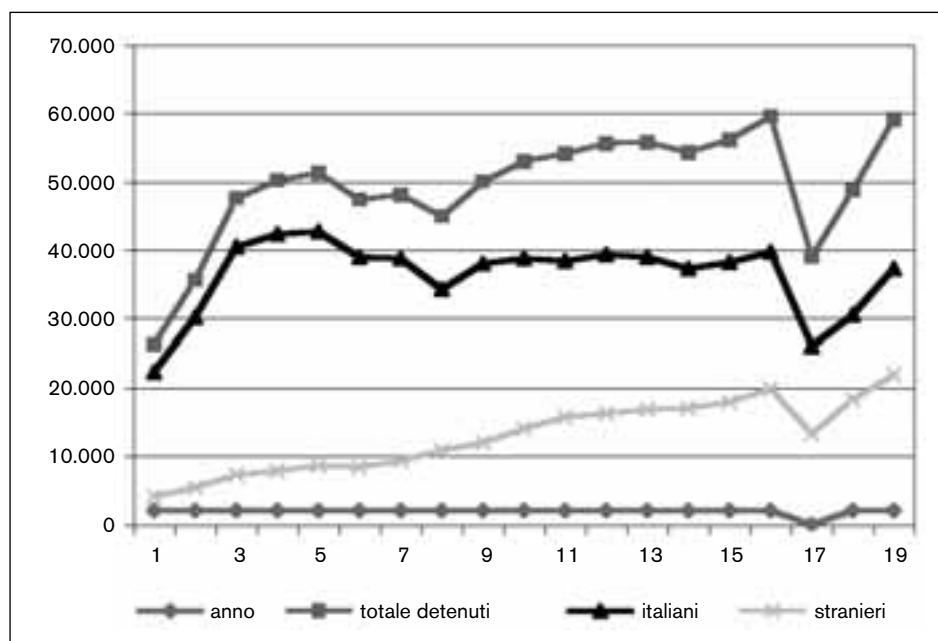
ministro dell'interno del governo Prodi, Giuliano Amato, ha apertamente dichiarato che avrebbe seguito "l'esempio della tolleranza zero di Giuliani" e l'allora sindaco di Roma, Walter Veltroni, poi diventato leader del centro-sinistra, in seguito all'assassinio di Giovanna Reggiani da parte di uno squilibrato rumeno ha invocato l'espulsione di 200.000 rumeni provocando la protesta della stessa Commissione europea e del Parlamento di Strasburgo (si veda il saggio di Sigona). L'attuale ministro dell'Interno, Roberto Maroni, leader della Lega (che da tempo e ora più di prima punta a essere il primo se non l'unico partito antimigrati con accenti razzisti neanche nascosti), non ha mai perso l'occasione per incitare alla repressione dei migranti che, tranne quando sono sottomesi come schiavi silenti e sommersi (a beneficio dei padroncini padani), sono sospetti di essere delinquenti. Il risultato è che in due anni il numero dei detenuti è tornato ai livelli precedenti l'indulto, che aveva scarcerato circa 26.000 persone, ma la maggioranza dei nuovi 20.000 detenuti è ora composta da stranieri e da italiani super-recidivi (dato che corrisponde al degrado dei servizi destinati al recupero e alla reintegrazione sociale – vedi in particolare i Sert per i tossicodipendenti – dovuto a logiche liberiste e di subappalto ai privati – comunità – che curano solo gli abbienti e ricacciano per strada i poveri).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> L'apparente paradosso del *crime deal* o tolleranza zero si manifesta pienamente nelle scelte di tanti amministratori locali di destra e di centro-sinistra. Mentre si destinano sempre più risorse finanziarie per le polizie, per la videosorveglianza o anche per le ronde e le diverse misure di blindatura dei centri delle città, non si dice nulla e non si fa nulla per i tossicodipendenti, che sempre più numerosi sono tornati a bucarsi per strada, in particolare perché i Sert non funzionano proprio a causa della logica liberista che ha portato alla precarizzazione del personale medico e paramedico, costretto a compensare contratti miserabili lavoro-

## Italiani e stranieri denunciati, arrestati e detenuti dal 1990 a fine 2005 (detenuti prima dell'indulto 2006)

anno	Denunciati				Arrestati				Detenuti			
	italiani su tot.	%	stranieri su tot.	%	italiani su tot.	%	stranieri su tot.	%	italiani su tot.	%	stranieri su tot.	% tot
1990	403.175	92,5	32.576	7,5	53.155	82	11.659	18	22.133	84,6	4017	15,4
1995	587.193	91,1	57.190	8,9	88.827	80	22.244	20	38.716	81,8	8628	12,2
1999	606.603	86,6	93.596	13,4	95.185	77	28.067	23	38.000	71,7	15000	28,3
2005	434.301	67,4	210.231	32,6	71.466	49,2	73.765	50,8	40.273	67	19.836	33

**Grafico 1.** Detenuti dal 1990 al 2008



NB: il punto di forte calo corrisponde all'indulto del 2006; la reincarcerazione di molti che ne avevano beneficiato corrisponde all'assenza quasi totale di assistenza a chi esce dal carcere.

La nuova e più sfacciata ondata di criminalizzazione di questi primi anni del XXI secolo appare ancora più infame quando si guarda ai reati attribuiti agli stranieri. Secondi i dati del Dap ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)), la percentuale dei detenuti italiani che ha subito una condanna definitiva è il 50,5%, mentre quella degli

rando per le comunità private, che sono favorite ma non curano i più disgraziati. Si pensi a operatori sociali o psicologi che hanno un contratto di 24 ore e dovrebbero occuparsi di 80 casi! Emblematica della condotta degli amministratori locali è la demagogia della sindaca di Genova (Pd) e del suo assessore sceriffo (IdV) che in nome dell'igiene, del decoro e della morale si sono scatenati contro le prostitute (straniere) nei vicoli del centro storico (assai appetibile per gli speculatori immobiliari) e nel dare sempre nuovi fondi ai controlli "postmoderni", sino al progetto di un braccialetto per rassicurare i turisti (che ha fatto infuriare persino gli operatori turistici di destra).



<i>anno</i>	<i>detenuti stranieri</i>	<i>incremento stranieri</i>	<i>% stranieri sul totale</i>	<i>totale detenuti</i>	<i>italiani</i>	<i>incremento italiani</i>
1990	4017		15,4	26.150	22.133	
1991	5365	33,6	15,1	35.485	30.120	36,1
1992	7237	34,9	15,2	47.588	40.351	34
1993	7892	9,1	15,7	50.212	42.320	4,9
1994	8481	7,5	16,6	51.231	42.750	1
1995	8334	-1,7	17,6	47.344	39.010	-8,7
1996	9373	12,5	19,5	48.049	38.676	-0,9
1997	10.825	15,5	24,1	45.000	34.175	-11,6
1998	11.973	10,6	23,9	50.000	38.027	11,3
1999	14.057	17,4	26,6	52.870	38.813	2,1
2000	15.582	10,8	28,8	54.039	38.457	-0,9
2001	16.294	4,6	29,3	55.539	39.245	2
2002	16.778	3	30,1	55.670	38.892	-0,9
2003	17.007	1,4	31,4	54.237	37.230	-4,3
2004	17.819	4,8	31,8	56.068	38.249	2,7
2005	19.836	11,3	33,3	59.523	39.687	3,8
2006*	13.152	-33,7	33,7	39.005	25.853	-34,9
2007	18.252	38,8	37,5	48.693	30.441	17,7
2008	21.891	19,9	37,1	59.060	37.169	22,1

\* anno dell'indulto

NB: 1990-1994 governi di centro-sinistra; 1994: gov. Berlusconi; 1995-2000: governi di centro-sinistra; 2001-2005: gov. Berlusconi; 2006-2008: governi di centro-sinistra; dal 2008: governo Berlusconi. 1990: legge Martelli; 1995: decreto Dini; 1998: Turco-Napolitano; 2004: legge Bossi-Fini; 2009: nuovo pacchetto sicurezza (Maroni).

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Istat e Dap.

stranieri è il 37,7%, a conferma che spesso gli stranieri sono trattenuti in carcere perché considerati meno affidabili per meritare gli arresti domiciliari o la collocazione in comunità.

Il totale dei reati di cui sono imputati i detenuti stranieri costituisce il 23,6% dei reati ascritti a tutti i 59.060 detenuti; questo dato mostra che è del tutto falsa la tesi che pretende attribuire agli immigrati l'aumento della delinquenza. Questo vale ancor di più per i reati più gravi (criminalità organizzata, omicidi, rapine a mano armata). Il rapporto fra reati e numero di detenuti è 4 per gli italiani e 2 per gli stranieri, che quindi sono incarcerati per meno reati rispetto agli italiani. La grande maggioranza degli stranieri è accusata di reati di lieve gravità (spaccio, furti, lesioni) e poi di reati tipicamente attribuiti agli immigrati (contro pubblica amministrazione, legge stranieri); il reato "legge armi" può anche riferirsi alla detenzione di un semplice coltello. Per altri versi, se si guarda al rapporto fra denunciati e arrestati si constata che con il passare degli anni gli stranieri hanno sempre più possibilità di essere arrestati anziché denunciati, mentre avviene l'inverso per gli italiani che – tranne gli ultrarecidivi – beneficiano in genere delle riduzioni di pena, delle pene alternative al carcere ecc. Com'è noto, la legge Bossi-Fini ha aggravato quest'andamento introducendo di fatto il reato di clandestinità (che può colpire anche chi vive in Italia regolarmente da anni ma non è stato più in grado di rinnovare il per-

messo di soggiorno non perché ha commesso reati ma solo perché non riesce più a trovare un lavoro e un alloggio regolari; la seconda volta che viene fermato per clandestinità va in carcere, cioè passa al reato penale ed è destinato all'espulsione). L'accanimento contro i cosiddetti clandestini deriva sempre da input che arrivano dalle autorità mentre è ovvio che la polizia "chiude anche tutti e due gli occhi" se si tratta di "clandestini" che lavorano in silenzio per il sommerso di padroncini ben protetti, nelle ditte subappaltatrici all'interno delle grandi imprese e persino per le ditte che si occupano delle pulizie nelle banche, nei ministeri, nei tribunali, e forse persino nelle prefetture e nelle questure.<sup>8</sup>

La tabella alla pagina seguente mostra come variano i tassi di criminalizzazione, calcolati solo sui maschi stranieri rispetto al totale dei maschi regolari, a cui ho sommato la stima degli irregolari (i minorenni non sono censiti nei permessi di soggiorno); per quanto riguarda gli italiani il calcolo si riferisce ai maschi di 18-65 anni (è impossibile che ci siano minorenni nelle carceri per adulti ed è assai raro trovare degli ultra 65enni). È poi importante raffrontare il tasso di detenzione di ogni nazionalità con quello degli italiani (così come abbiamo fatto per i neri e i latinos rispetto ai wasp negli Stati Uniti).

Quasi il 70% dei detenuti stranieri è composto da marocchini, tunisini, albanesi, rumeni, algerini e nigeriani. Il tasso dei maschi italiani è 197 (ossia 197 detenuti ogni 100 mila maschi di 18-65 anni) mentre quello dei maschi stranieri è 946 (ogni 100 mila regolari + stima irregolari); il rapporto fra quello degli stranieri e quello italiano è 5; quattro nazionalità hanno un tasso che supera di più di 10 volte quello italiano (i "cattivi") mentre 9 (i "buoni") fra le nazionalità qui prese in considerazione hanno un tasso inferiore o quasi uguale a quello italiano. Come prevedibile, i tassi più alti sono comunque destinati a riprodursi anche se, rispetto agli anni scorsi, c'è stato un evidente calo del tasso degli albanesi e degli algerini. Peraltro, nonostante le campagne di incitamento all'odio contro i rumeni, questi non figurano fra i tassi più alti. I "buoni" per definizione sono in genere oggetto di pregiudizi positivi e di fatto trattati meglio dalle forze di polizia anche perché spesso vivono in mondi poco visibili (vedi badanti). In generale, la maggioranza degli stranieri in carcere è composta da giovani imputati di reati di furto, piccola ricettazione e spaccio di droghe, spesso giovani "disperati" diventati devianti per assenza di possibilità di inserimento regolare, stabile e soddisfacente o per l'illusione del guadagno facile e rapido, oppure già scivolati nella delinquenza nel paese d'origine, in particolare quando si tratta di paesi fortemente segnati dalla destrutturazione e dal degrado "totale" (vedi Algeria, Nigeria e altri paesi africani e dell'Est) (si veda Palidda, 2001, 2008).

Secondo un luogo comune accreditato anche dagli esperti democratici, gli immigrati irregolari sarebbero i "cattivi" mentre i regolari sarebbero "buoni". Il fondamento di questo assunto è che quasi tutti gli stranieri in carcere non hanno permesso di soggiorno. In realtà questa è una constatazione ridicola

<sup>8</sup> Si ricordi peraltro il caso clamoroso del nigeriano "clandestino" guardia privata, impiegato per ben 19 mesi come guardia armata al ministero dell'Interno inglese (corriere online del 7 dicembre 2007) ... ridicolo, ma tragico per la vittima: fu arrestato e subito espulso.

**Reati ascritti ai detenuti presenti negli Istituti Penitenziari (dati al 31 dicembre 2008)**

tipologia dei reati	italiani				stranieri				totale generale	
	donne	uomini	totale	%*	donne	uomini	totale	%*		%**
associazione di stampo mafioso	87	5376	5463	3,9	2	93	95	0,2	1,7	5558
legge droga	717	16.663	17.380	12,4	570	11.563	12.133	26,3	41,1	29.513
legge armi	313	25.379	25.692	18,4	31	1797	1828	4,0	6,6	27.520
ordine pubblico	31	2053	2084	1,5	60	690	750	1,6	26,5	2834
contro il patrimonio	1213	41.464	42.677	30,5	611	11.692	12.303	26,7	22,4	54.980
prostituzione	16	146	162	0,1	134	704	838	1,8	83,8	1000
contro la pubblica amm.ne	114	4568	4682	3,3	35	2692	2727	5,9	36,8	7409
incolumità pubblica	34	1604	1638	1,2	4	194	198	0,4	10,8	1836
fede pubblica	159	4179	4338	3,1	111	1847	1958	4,3	31,1	6296
moralità pubblica	3	166	169	0,1	0	57	57	0,1	25,2	226
contro la famiglia	46	991	1037	0,7	7	257	264	0,6	20,3	1301
contro la persona	657	21.000	21.657	15,5	361	8507	8868	19,3	29,1	30.525
contro personalità dello stato	100	277	377	0,3	3	97	100	0,2	21,0	477
contro l'amm.ne della giustizia	149	4314	4463	3,2	55	540	595	1,3	11,8	5058
economia pubblica	8	476	484	0,3	0	8	8	0,0	1,6	492
contravvenzioni	56	3506	3562	2,5	17	484	501	1,1	12,3	4063
legge stranieri	6	93	99	0,1	120	2263	2383	5,2	96,0	2482
contro sentimento e pietà x defunti	29	1137	1166	0,8	7	86	93	0,2	7,4	1259
altri reati	47	2668	2715	1,9	16	352	368	0,8	11,9	3083
totale reati	3785	136.060	139.845	100,0	2144	43.923	46.067	100,0	24,8	185.912

\* Rispetto al totale dei reati (ultima riga). \*\* Rispetto al totale italiani+stranieri.

Nota: Se a un detenuto sono ascritti più reati diversi, rientranti in una o più categorie, egli verrà conteggiato più volte, per ciascuno dei suoi reati. Pertanto, il totale generale risulta maggiore del numero di soggetti (cioè 185.912 reati su 59.060 detenuti); si veda [www.giustizia.it/statistiche/statistiche\\_dap/derderg54\\_reati.htm](http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dap/derderg54_reati.htm)

Fonte: D.A.P. - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del Sistema informativo automatizzato - sezione Statistica.

## Principali nazionalità degli stranieri detenuti (dati al 31 dicembre 2008)

<i>paese</i>	<i>detenuti maschi</i>	<i>tasso maschi</i>	<i>rapporto tasso stranieri /tasso italiani</i>
Albania (44,7% donne)	2582	1099	6
Algeria (30,5% donne)	1105	4804	24
Bangladesh (32,4% donne)	32	58	0
Bosnia (43,9% donne)	162	810	4
Cina (47,3% donne)	306	340	2
Croazia (47,9% donne)	109	606	3
Ecuador (60,2% donne)	114	326	2
Egitto (29,5% donne)	379	632	3
Filippine (58,5% donne)	50	111	1
Ghana (43,7% donne)	137	685	3
India (40,2% donne)	88	220	1
Macedonia (42,4% donne)	106	193	1
Marocco (40,8% donne)	4791	2083	11
Moldavia (66,4% donne)	207	767	4
Nigeria (57% donne)	790	3950	20
Pakistan (30% donne)	120	300	2
Perù (60,7% donne)	152	434	2
Polonia (70,2% donne)	194	554	3
Romania (52,9% donne)	2485	777	4
Senegal (19,4% donne)	366	665	3
Sri Lanka (44,2% donne)	42	105	1
Tunisia (35,1% donne)	2618	3740	19
Ucraina (80,4% donne)	152	507	3
Totale uomini stranieri	20.806	946	5
Italiani	37.169	197	1

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Dap e Istat.

non solo perché qualsiasi straniero che finisce in carcere perde la regolarità ma anche perché non è mai stato fatto uno studio su quanti fra i detenuti abbiano avuto il permesso di soggiorno per periodi più o meno lunghi ed è scontato che l'irregolare sia più soggetto a misure di polizia e penali (a cominciare dal reato di non rimpatrio dopo intimazione di espulsione o perché sospetto di altri reati).

### *Una questione di "terrori"*

Come abbiamo visto nei contributi precedenti, negli Stati Uniti il target abituale dell'azione repressiva e penale è costituito dai neri e dai latinos, in Inghilterra dai cittadini non-british, in Francia da stranieri e francesi di origine straniera, in Belgio e in Olanda, più o meno come in Germania, da stranieri. In Italia, oltre agli stranieri, si perpetua la criminalizzazione di meridionali effettivamente autori di reati o presunti tali, soprattutto perché sospettati di essere affiliati alle mafie. Ecco cosa si può ricavare dalle statistiche ufficiali.

## Detenuti per regione di nascita a fine 2008

<i>regione di nascita</i>	<i>maschi detenuti</i>	<i>tasso maschi</i>	<i>rapporto al tasso medio "virtuosi"</i>
Abruzzo	365	88,1	1,2
Basilicata	278	148,8	2,1
Calabria	2717	430,4	6,1
Campania	9184	501,2	7,1
Emilia R.	594	44,1	0,6
Friuli V.G.	225	57,4	0,8
Lazio	2316	132,4	1,9
Liguria	459	94,0	1,3
Lombardia	2781	88,5	1,3
Marche	185	38,3	0,5
Molise	73	72,4	1,0
Piemonte	1134	81,6	1,2
Puglia	4024	311,9	4,4
Sardegna	1387	247,6	3,5
Sicilia	7075	456,0	6,4
Toscana	603	52,6	0,7
Trentino A.A.	182	56,3	0,8
Umbria	90	33,0	0,5
Valle d'Aosta	8	19,3	0,3
Veneto	845	53,7	0,8
Nati all'estero	21.076	958,0	13,5
Totale nazionale	55.601	294,0	4,2
Italiani	34.525	194,5	2,8

Fonte: elaborazione dell'autore a partire da dati [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

Come mostrano i dati di questa tabella, i maschi nati all'estero vengono incarcerati 4,2 volte di più della media degli italiani ma va osservato anche che i nati nel meridione vengono incarcerati 2-2,5 volte di più della media degli italiani; se poi si raffrontano i più alti tassi di carcerizzazione (Campania, Calabria, Sicilia, Puglia e Sardegna), cioè dei nati nelle regioni del Sud (i "terroni") e dei nati all'estero, con la media dei tassi inferiori a 100, cioè gli "italiani bravi" (Abruzzo, Basilicata, Emilia R., Friuli, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Trentino, Umbria, Val d'Aosta e Veneto, cioè ben 15 regioni), si ottengono rapporti assai elevati: i nati all'estero sono incarcerati 13,5 volte più degli "italiani bravi" e i "terroni" da 3,5 a 7,1 volte di più. Dove il tasso di incarcerazione dei nativi è più alto di quello degli stranieri è più basso o uguale a quello dei nativi (nativi e stranieri sono inclusi nella stessa categoria dei sospetti delinquenti a priori).

In ben 13 regioni i detenuti stranieri superano la media nazionale e in 8 raggiungono o superano il 50%. L'80% degli stranieri in carcere si concentra in sette regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia R., Toscana, Lazio e Sicilia). Da notare che in Sicilia si ha un numero relativamente alto di stranieri in carcere in quanto "recidivi" dell'intimazione dell'espulsione e, forse, anche

<i>regione di detenzione</i>	<i>totale</i>	<i>nati all'estero</i>	
Abruzzo	1678	472	28,1%
Basilicata	533	168	31,5%
Calabria	2286	674	29,5%
Campania	7185	981	13,7%
Emilia R.	4074	2139	52,5%
Friuli V. G.	741	439	59,2%
Lazio	5366	2107	39,3%
Liguria	1380	745	54,0%
Lombardia	8090	3619	44,7%
Marche	1017	421	41,4%
Molise	396	87	22,0%
Piemonte	4636	2403	51,8%
Puglia	3556	727	20,4%
Sardegna	2132	912	42,8%
Sicilia	6870	1853	27,0%
Toscana	3811	1881	49,4%
Trentino A. A.	339	187	55,2%
Umbria	906	397	43,8%
Valle d'Aosta	152	100	65,8%
Veneto	2979	1870	62,8%
Totale Nazionale	58.127	22.182	38,2%

Fonte: [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

perché la mafia a volte fa arrestare lo straniero per distogliere l'attenzione da sé e per ingraziarsi le polizie.

Sembra così riproposto il tradizionale paradigma dell'Italia postunitaria che secondo i criminologi del XIX secolo non lasciava dubbi di interpretazione: i terroni sono più criminali del resto degli italiani “civilizzati” e i terroni stranieri ancora di più (al pari dei “selvaggi sanguinari” delle colonie, come scrivevano i lombrosiani, Niceforo & C. – vedi Palidda, 2008). In effetti, anche se non esplicitamente, anche oggi sono in molti a pensarla così (non solo i leghisti, ma anche nordisti di “sinistra”) e il tutto appare confermato da “evidenze” che sembrano indiscutibili: i più incarcerati sono nati nelle regioni delle “mafie” o nei paesi con più delinquenza e degrado (territori considerati “poco civilizzati”; peraltro, l'interpretazione corrente di *Gomorra* accredita la tesi che il deviante o il delinquente del sud non può che essere un affiliato alle mafie o potenziale tale e la maggioranza dell'opinione pubblica sembra pensare che la responsabilità di tutti i mali del napoletano – dalle scariche abusive alla camorra sino alla corruzione dei politici – sia “colpa” dei napoletani).

Ma i meridionali incarcerati sono veramente delinquenti o criminali affiliati alle mafie? A quanto risulta dalle imputazioni, nonostante a volte siano aggravate (tentativo di furto o borseggio o scippo trasformati in tentativo rapine), non si direbbe; in effetti, spesso, gli arrestati e incarcerati stranieri e meridionali sono per la maggior parte semplici devianti o addirittura solo sospetti delinquenti: fanno parte di popolazioni a forte rischio di criminalizzazione, dovuto a categorizzazioni negative se non a razzismo di governo, che diventa

di stato per mano di alcuni operatori delle polizie. È ovvio che i devianti meridionali siano suscettibili di diventare manovali delle mafie, ma è altrettanto evidente che questa è una profezia che si autoavvera quando le mafie sono le istituzioni sociali che a modo loro “si curano del popolo”, offrono le uniche proposte credibili in un “mercato” in cui le istituzioni lecite sono anch’esse diventate corrotte e illecite (vedi corruzione dilagante come mix fra privatizzazioni neoliberali dei servizi pubblici e vecchio clientelismo connesso alle mafie) o sono latitanti.

Fra i recenti episodi di criminalizzazione sfacciata, in particolare dei napoletani, ricordiamo la campagna contro la “monnezza”, che ha sistematicamente teso ad additare questa popolazione come incivile e scandalosamente particolarista, mentre è stata proprio la popolazione a rivoltarsi contro le discariche; sono persone che da anni reclamano il risanamento della gestione dei rifiuti, fanno raccolta differenziata e denunciano lo smaltimento di rifiuti tossici nei territori in cui vivono, nei quali si constata un drammatico aumento di morti e malati di cancro per la contaminazione di tali rifiuti.<sup>9</sup>

Un recente episodio grottesco è stato quello della ipermediatizzazione del falso assalto dei tifosi napoletani al treno e poi alla stazione di Roma, una falsificazione alimentata con solerzia persino dal ministro dell’Interno Maroni e dal capo della polizia.<sup>10</sup>

Il 31 agosto, prima giornata di campionato, tg e giornali annunciarono che un’orda di ultras napoletani in partenza per Roma avevano assaltato l’Intercity “Modigliani” Napoli-Torino devastandolo, malmenando i controllori e sequestrando decine di passeggeri terrorizzati. Unica fonte della presunta notizia: un comunicato di Trenitalia che parlava di “treno interamente vandalizzato, danni ingenti a 11 carrozze, azionato più volte il freno d’emergenza, prima stima dei danni circa 500 mila euro”. Vediamo come i media hanno riportato la notizia; Tg1: “Intercity per Roma, a bordo solo ultras: danni per 500 mila euro”. Tg2: “Caos alle stazioni di Napoli e Roma: i tifosi partenopei assaltano treno”. Tg3: “Tifosi del Napoli padroni del treno, inferno nella stazione di Napoli, 300 passeggeri in ostaggio, devastate le stazioni”. “Studio Aperto”: “Guerriglia, panico tra i passeggeri cacciati dal treno, 4 ferrovieri feriti”. “Corriere della Sera”: “Assalto ultrà ai treni: danni e caos”. “la Repubblica”: “Assalto ultrà al treno, passeggeri cacciati dai tifosi”. “Il Mattino”: “Napoli, assalto ultrà al treno”. “La Stampa”: “Gli ultras distruggono il treno”. “l’Unità”: “Il treno della paura: Intercity in ostaggio dei tifosi napoletani”. “il Giornale”: “Ultrà napoletani ‘rubano’ il treno: c’è la partita, cacciati i passeggeri” (segue commento: “Gomorra pallonara”). Qualcuno parla addirittura di “bombe carta” esplose all’arrivo alla stazione Termini. Poi governo e polizia, di fronte alle critiche per non aver saputo far fronte a un evento piuttosto prevedibile, affermano che gli ultras erano camorristi travestiti e dediti al “terrorismo” (si ricordi che l’accusa di terrorismo era stata agitata anche nei confronti degli ultras romani dopo gli incidenti – veri – a seguito della morte del tifoso Sandri colpito a fuoco da un agente). Ecco i grossi titoli “a fotocopia”: “200 pregiudicati sul treno degli ul-

<sup>9</sup> Su questa vicenda si veda l’ottima ricerca realizzata dall’équipe diretta da Antonello Petrillo (Unisob).

<sup>10</sup> Riprendo qui vari brani della documentazione pubblicata sui siti di tifosi e raccolta da Tommaso Tin-  
tori.

tras”. “Non ultras, ma camorristi e terroristi”. “Che fanno i giudici?”. “Tolleranza zero”. “Certezza della pena”. Il presidente della Lega Calcio Antonio Matarrese propose di arrestarne qualche migliaio e recluderli direttamente negli stadi, come faceva Pinochet. “Panorama”: “Maroni: contro gli ultras tolleranza zero”. “Maroni: tra gli ultrà camorristi e delinquenti. Sui 3096 tifosi del Napoli che hanno acquistato i biglietti per la partita con la Roma, 810 erano gravati da precedenti di polizia e 27 contigui alla camorra. Lo ha detto il ministro dell’Interno, Roberto Maroni, nel corso di un’audizione alla Commissione Affari costituzionali del Senato... ha spiegato il ministro che ‘c’è l’influenza della camorra’ sulla tifoseria napoletana”. “Corriere”: “Questa non è tifoseria organizzata, è criminalità organizzata”. Le parole del ministro dell’Interno Roberto Maroni trovano terreno fertile. Criminalità organizzata a Napoli significa camorra, rilancia il capo della polizia, Manganelli: “Abbiamo modo di ritenere che dietro la conduzione degli incidenti provocati dai tifosi napoletani ci sia l’influenza della criminalità organizzata”. Sei mesi dopo neanche un tifoso è stato denunciato o arrestato. In un’inchiesta dal titolo “La bufala campana”, l’inviato di Rainews24 Enzo Cappucci, sulla scorta delle conclusioni del pm che segue il caso, Antonello Ardituro, mostra che s’è trattato di tanto rumore per nulla: nessun arresto, nessuna devastazione, solo alcuni episodi di danneggiamento. Nessuna bomba carta, al massimo qualche petardo e bengala. Delle lesioni ai controllori, per ora, nessuna traccia: Rainews ha chiesto invano i referti medici. Delle 11 carrozze “vandalizzate”, Trenitalia ne ha messe a disposizione degli inquirenti solo 4: le altre continuano tranquillamente a viaggiare. E i “danni per 500 mila euro”? Nemmeno l’ombra. Digos e carabinieri parlano di 80 tendine danneggiate, qualche sedile tagliato, due vetri rotti e un water divelto (ma che abbiano fatto tutto gli ultras è da provare, viste le condizioni in cui versano i treni anche senza ultras): roba da qualche migliaio di euro, non di più. E gli “assalti alle due stazioni”? Altra bufala: normali immagini di ordinaria tifoseria domenicale. Rainews mostra le sequenze dei tifosi veronesi che lasciano Napoli un paio d’anni fa, insultando poliziotti e napoletani nella solita nuvola di fumogeni (allora, però, sui giornali non uscì nemmeno un trafiletto). Cappucci intervista alcuni testimoni oculari. Tommaso Delli Paoli, segretario generale del sindacato di polizia Silp-Cgil: “Gli ultras non sono angioletti, ma non è accaduto niente di quel che si è voluto raccontare. Normali tensioni per biglietti e documenti con gli ultras, che volevano raggiungere lo stadio di Roma, e i responsabili di Trenitalia che han bloccato il treno prima in stazione e poi di nuovo in aperta campagna. Non credo che abbiano tirato il freno d’emergenza, avevano fretta di arrivare a Roma. Pare che il treno mostrato in tv non fosse quello vero”. Violenze sul personale, sugli agenti e sui passeggeri? Due giornalisti sportivi austriaci, anch’essi sul treno incriminato, non hanno visto “nessuna violenza o scontro. Devastazioni? No, il treno era troppo pieno perché qualcuno potesse muoversi. L’unica paura è stata quella di perderci la partita, visto che il treno non partiva”. E la camorra? E il terrorismo? Chi ha provocato l’allarme? Esiste il reato di notizie false e tendenziose atte a turbare l’ordine pubblico? Cosa hanno dichiarato il ministro dell’Interno e il capo della polizia? E che dire del falso a proposito delle rivolte contro le discariche di rifiuti?





# **Pratiche specifiche dell'accanimento repressivo**





---

## Governare mediante gli sgomberi e la segregazione dei gruppi zingari

Tommaso Vitale

“Come ti sentiresti a sapere che il tuo vicino di casa è un rom?”: è questa la domanda che l'Eurostat ha posto fra febbraio e marzo 2008 a 26.746 cittadini, di cui 1046 in Italia, dei 27 stati dell'Unione europea. È un quesito tipico degli studi sul pregiudizio e la xenofobia. Una domanda che chiede di ragionare a partire da sé, di fare i conti con le proprie sensazioni, finalizzata a misurare il *comfort* – come dicono gli inglesi – nei confronti di un gruppo specifico. Se ne ricava un indice che permette di ordinare i paesi su una scala da 1 a 10, in cui i punteggi più alti sono quelli degli stati in cui la maggior parte dei cittadini si sente a proprio agio con i gruppi zingari. Polonia, Svezia e Francia sono ai primi posti, Italia e Repubblica Ceca agli ultimi. Nel campione italiano solo il 14% si sente pienamente a proprio agio all'idea di avere un vicino di casa “zingaro”, e solo il 5% dichiara di avere un rapporto personale con almeno un rom o un sinto.

È solo l'ennesimo dato che conferma ciò che è ampiamente noto nella letteratura scientifica sulle dinamiche dell'opinione pubblica e il razzismo. Sappiamo che il pregiudizio antizigano è diffuso in tutta l'Europa e che a partire dagli anni novanta è diventato più forte in Italia rispetto ad altri paesi europei. Soprattutto, negli ultimi dieci anni il tasso di ostilità verso gli zingari è aumentato in maniera molto più rapida e intensa che nelle altre nazioni. Certo, negli ultimi anni le indagini demoscopiche ci dicono che il sentimento di ostilità si è accresciuto nei confronti di tutti gli “stranieri”, a prescindere dai loro luoghi di provenienza. Tuttavia...

In primo luogo occorre ricordare che molti gruppi rom e sinti non sono gruppi immigrati ma sono di cittadinanza italiana, presenti nella vita sociale del nostro paese da centinaia di anni.

In secondo luogo, l'aumento dell'ostilità nei confronti dei rom e dei sinti è giunto a un livello sconcertante, per cui solo il 6,7% degli italiani gagi (non rom) dichiara di non provare ostilità nei confronti di questi gruppi. Se paragonato al dato per cui i filippini godono invece della simpatia del 64,9% della popolazione (sebbene questa percentuale fosse molto più alta, al 77,7%, nel 1999), ci accorgiamo che questo trend ha spinto i rom in una zona di ostilità sociale che dà le vertigini.<sup>1</sup>

In terzo luogo l'ostilità nei confronti dei rom, pur avendo alcuni picchi di diffusione in tutto il territorio nazionale, si caratterizza per mobilitazioni molto locali. Certo, questo fa parte della dinamica del panico morale, che parte sempre dall'avversione verso un gruppo *situato* in un contesto locale molto ri-

<sup>1</sup> P. Arrigoni, T. Vitale, *Quale legalità? Rom e gagi a confronto*, in “Aggiornamenti sociali”, 3, 2008, pp. 182-194.

stretto, di cui si stigmatizzano i comportamenti, generalizzandoli all'insieme della popolazione identificata. Queste mobilitazioni non sono mai "spontanee": sono, appunto, mobilitazioni, cioè azioni collettive, organizzate da "imprenditori", in cui gli attori coinvolti sollevano problemi locali e li rendono pubblici, interagendo con autorità e politiche pubbliche e perseguendo uno o più obiettivi condivisi.<sup>2</sup> Vi sono soggetti che intraprendono un'azione intenzionale, reperendo risorse che mettono a disposizione per organizzare e sostenere una mobilitazione. Non a caso, con riferimento alle mobilitazioni, spesso si parla di imprenditori politici, o di imprenditori morali. Questo imprenditore è spesso un soggetto collettivo, può essere un partito di destra ma anche, come è avvenuto per esempio a Milano nel 2007, una componente dei Ds. L'osservazione analitica della presenza di imprenditori della mobilitazione è importante perché permette di non presupporre che il pregiudizio antizigano si traduca direttamente e senza mediazioni in azioni ostili.<sup>3</sup>

Qui di seguito cercherò di illustrare come l'attuale fase di ostilità contro i gruppi zingari non possa essere descritta richiamando genericamente solo l'aumento delle ansie e delle paure e i meccanismi di capro espiatorio. Partire dalla descrizione di un caso di conflitto permette invece di rendere visibili gli attori, le dinamiche, le scelte e i relativi argomenti giustificativi. Senza generalizzare a partire da un caso, si può però tentare di ricavarne alcune chiavi interpretative/analitiche che possono aiutare a discutere non solo di come gli imprenditori della paura producano politiche securitarie ma anche di come politiche segreganti e discriminatorie riproducano immagini stereotipate e criminalizzanti dei rom e dei sinti.

### *Partendo da un caso di conflitto urbano*

Il caso qui descritto riguarda la destinazione di un'area precedentemente destinata a pastorizia a fianco del Cimitero Maggiore di Milano, dietro la sede della protezione civile, compresa fra via Barzaghi e via Triboniano. La dinamica del conflitto sulla destinazione di questa area è caratterizzata da due fasi ben distinte.

Nella prima fase diversi attori evidenziano argomenti di "etica pubblica" riguardanti la qualificazione dell'area di via Barzaghi; gli attori condividono il comune "motivo" di combattere il "degrado". Protagonista principale è il comitato di quartiere. L'area di via Barzaghi è uno spazio "brutto e inospitale" che deve essere "trattato" in modo da trasformarlo in luogo "bello e fruibile pubblicamente". In questa fase, mai nessuno degli attori implicati nella dispu-

<sup>2</sup> M. Maneri, *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", 1, 2001, pp. 5-40.

<sup>3</sup> Il carattere locale di queste mobilitazioni permette di spiegare perché in alcune zone del paese i rom vivono con una migliore qualità delle interazioni con la popolazione maggioritaria, mentre in altre parti sono spaventati, subiscono continuamente vessazioni e risultano oppressi. La situazione può cambiare per loro drasticamente anche solo passando da una città all'altra, come nel caso delle differenze fra Corsico e Buccinasco (meno ostile), giusto per citare due cittadine vicine a Milano; si veda E. Rossi, *Buccinasco: un esperimento insolito con i sinti lombardi*, in T. Vitale, *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Carrocci, Roma 2009, pp. 80-87.

ta nomina la presenza dei rom che abitano l'area, e questo nemmeno dopo la metà degli anni novanta, quando la quantità e la concentrazione di insediamenti diventa molto consistente.

Nel corso del 1999 la presenza di rom, poco meno di un migliaio, non può più essere nascosta. L'arena pubblica del conflitto muta radicalmente. Vi entrano nuovi motivi e nuovi attori, e si modificano i dispositivi che ne garantivano la pubblicità. Il problema diviene cittadino, non più del solo quartiere, e chiama in causa attori, ivi compresi organizzazioni pubbliche e private, che non hanno immediate competenze (o abitudini di interesse) sulla destinazione delle aree "abbandonate": in primo luogo l'assessorato ai Servizi sociali e la prefettura, ma anche la questura, la Caritas, l'Opera Nomadi, l'associazione 3 febbraio. Allo stesso tempo il comitato di quartiere "sparisce" o quasi, così come gli abitanti della zona limitrofa. I media danno grande risalto al conflitto, e allo stesso tempo ne diventano un'arena. Il conflitto si combatte anche attraverso comunicati e conferenze stampa.

Nell'arena pubblica, la disputa sullo spazio implica immancabilmente quella sui suoi abitanti, non riconosciuti nella prima fase del conflitto e considerati perciò come oggetti. Abitanti a cui nessuno aveva mai pensato di rivolgersi, perché erano visti come arredi dell'area (nel migliore dei casi), se non come macerie da trattare e spostare facilmente. Considerare i rom come oggetti, reificarli ovvero non riconoscerli,<sup>4</sup> ha implicato che i *processi* che si spiegavano nell'area di via Barzaghi non venissero considerati; si è così impedito di capire che la situazione nell'area era in continua trasformazione, non statica o in attesa di un intervento dall'esterno. E così la presenza di abitanti dell'area ha sorpreso gli attori della prima fase del conflitto, che avevano considerato gli "zingari" solo come residui lasciati dal degrado, la cui capacità di azione (di autorganizzazione ma anche di rappresentanza e di azione collettiva, politica e conflittuale) non era prevista.

Nella seconda fase del conflitto pubblico non sembra più possibile trascurare i rom di via Barzaghi. Di loro nessuno sa niente, nessuno conosce le differenze fra i diversi gruppi, che vi abitano in condizioni insalubri e di indigenza. Proprio le condizioni del loro abitare – e più precisamente il modo in cui la precarietà abitativa è stata inquadrata mediaticamente in termini di "degrado" – diventano il problema centrale, il problema pubblico per antonomasia. Gli attori della prima fase del conflitto, quelli che volevano semplicemente migliorare l'area dando per scontato che una volta riqualificata i rom sarebbero automaticamente scomparsi, di fronte al permanere della baraccopoli sembrano non avere più argomenti. Essi, infatti, non riescono fin da subito ad articolare i diversi interessi in campo, a tradurli in una proposta giustificabile pubblicamente, e rimangono quindi in silenzio. I rom, dal canto loro, tentano di diventare attori, e a tratti ci riescono. Ma la loro capacità di azione è precaria e incerta. Qui è utile introdurre subito una precisazione importante: il comitato di quartiere che lottava contro il degrado dell'area aveva *visto* i rom che vi abitavano. Li aveva visti da lontano, come ombre, ma i militanti del comitato e i rom non si erano mai parlati, né i loro sguardi si erano incrociati.

<sup>4</sup> A. Honneth, *La reificazione*, Meltemi, Roma 2008.

## *Asimmetria di potere e autorappresentanza dei rom*

Sulla situazione dei rom pesano vincoli normativi molto forti, dovuti, in primo luogo, all'incertezza e labilità delle norme che ne dovrebbero riconoscere i diritti. Sui rom provenienti dall'Europa dell'Est pesano gli accordi stipulati o meno dal governo italiano con i paesi da cui provengono al fine di riconoscere loro lo statuto di profughi. Alcuni dei rom provenienti dalla ex Jugoslavia sono privi di cittadinanza e non sono nemmeno riconosciuti come apolidi. Complessivamente, la legislazione sui rom è poco coerente e non attribuisce diritti soggettivi inalienabili. Inoltre, non si sa quanti siano gli abitanti dell'area. Certo, nel corso del conflitto sono stati realizzati censimenti sia dalla polizia locale sia da alcune associazioni, ma tali prove risultano dotate di scarsa legittimità, e quindi di scarso potere normativo. Gli esiti dei censimenti sono stati più volte denunciati come inappropriati e ingiusti, e su di essi non si è potuto fondare alcun accordo condiviso. Esempio evidente di ciò è la situazione dei rom rumeni, oggetto di un censimento del comune all'inizio dell'agosto 2001 e di uno della questura dopo appena un mese: l'esito di entrambi i censimenti è stato criticato duramente da tutti gli attori che non li hanno gestiti ed è stato invalidato nel corso del quinto sgombero (6 novembre 2001).

Oltre all'incertezza del diritto, e all'impossibilità di stabilirne il numero, ai rom mancano altri requisiti per diventare stabilmente attori politici. La condizione di attori, la capacità di agire in un'arena pubblica, è sempre l'esito di un complesso processo istituzionale che richiede diverse componenti. Sulla capacità politica degli "zingari" pesano al contempo un'asimmetria di potere fortissima nei riguardi della popolazione maggioritaria e una storia di discriminazioni e persecuzioni forti, emersa a partire dal XVIII secolo e rinforzatasi con la costituzione dello stato nazione e l'irrigidimento dei confini nazionali all'inizio del XX secolo. Sebbene questa storia di persecuzioni non sia lineare, e abbia trovato alcune eccezioni significative in alcuni contesti rurali, soprattutto nel Mezzogiorno, nei fatti l'ostilità dello stato nei confronti delle modalità peripatetiche di itineranza e "nomadismo" ha costituito delle modalità di trattamento differenziale sistematico dei gruppi zigani.<sup>5</sup>

Sui rom pesa l'episodicità con cui è loro riconosciuta la capacità di azione, da parte di tutti gli attori istituzionali. La rappresentanza non è una competenza antropologica, un portato di una cultura, un dato dell'azione collettiva. La rappresentanza è strettamente legata alle condizioni istituzionali che la permettono e la promuovono, frutto di lotte e conquiste precedenti. Se non vi sono luoghi e momenti in cui esercitare la rappresentanza dei rom, voluti e riconosciuti dalle istituzioni, sia da quelle elettive sia da quelle prefettizie e di po-

<sup>5</sup> Non solo in Italia, evidentemente: si veda J. Okely, *The Traveller-Gypsies*, Cambridge University Press, Cambridge 1983; D. Bizeul, *Nomades en France. Proximités et clivages*, L'Harmattan, Paris 1993; D. Hawes, B. Perez (a c. di), *The Gypsy and the State*, The Policy Press, Bristol 1996; H. Asséo, *Les Tsiganes et le remembrement ethnique de l'Europe 1914-1945*, in L. Feller (a c. di), *Les Déplacements contraints de population*, Travaux de l'Umlv, Université de Marne La Vallée 2003, pp. 173-188; J. Aguirre Felipe, *Historia de las itinerancias gitanas*, Institución "Fernando el católico", Zaragoza 2006; R. Stauber, R. Vago (a c. di), *The Roma. A Minority in Europe*, Ceu Press, Budapest 2007.

lizia, la rappresentanza finisce per dipendere non da dispositivi legittimi ma da rapporti di forza, ovverosia emerge laddove si creano rapporti meno asimmetrici. Il contesto milanese che sto descrivendo era, invece, caratterizzato da asimmetrie molto marcate e rigide.

I rom, come individui e come collettivi (comunità), tentano a più riprese di farsi riconoscere come soggetti degni di interlocuzione: cercano di suonare gratuitamente, di organizzare feste per ridurre le ostilità del quartiere, di parlare con i consiglieri comunali, di farsi ricevere dal questore e dal prefetto, di organizzare autonomamente manifestazioni in cui riuscire a imporre una propria piattaforma. Ma queste azioni non assumono peso politico, risultano subalterne e non vengono amplificate da alleanze esterne, in assenza di potere di mediazione.<sup>6</sup>

Anche le fragili alleanze che emergono sembrano fallire: non tengono e si sfaldano prima ancora di generare azione collettiva e processi politici. Un episodio significativo: una riunione dei rom rumeni svoltasi subito dopo l'occupazione della palazzina di via Sapri all'interno del centro sociale Torchiera, in presenza anche dei militanti del Milano Social Forum (11 novembre 2001). Emerge un piccolo litigio fra i rom e i militanti intorno alla data di una manifestazione e alla sua piattaforma. I rom chiedono di organizzarla nel giro di una settimana sotto la sede milanese dell'Enel per chiedere pubblicamente il riconoscimento di un contratto di comodato o, meglio ancora, di un contratto di affitto. I militanti del Social Forum pongono il veto sulla data, spiegando che nel fine settimana successivo è previsto un importante appuntamento nazionale a Roma e chiedendo di estendere la piattaforma della manifestazione per includervi le lotte dei migranti in tutta Europa e una sanatoria generalizzata. È chiaro, in questo esempio, che il tentativo di traduzione di cause particolari in rivendicazioni generali da parte dei militanti del Milano Social Forum non si abbina a una causa a sostegno del riconoscimento politico e morale dei rom romeni.

Altro esempio: alcune associazioni si sono lamentate più volte dell'inaffidabilità dei rom rispetto alle decisioni prese ai tavoli negoziali a cui tali associazioni partecipavano a loro nome, ma allo stesso tempo i rom non hanno mai potuto stipulare accordi vincolanti con i loro rappresentanti. Spesso, anzi, non sapevano nemmeno di essere rappresentati e da chi. Non potendosi appoggiare su alcuna convenzione stipulata congiuntamente, l'azione coordinata è risultata episodica. *L'assenza di dispositivi continuativi per sostenere il coordinamento*, appropriati e legittimi, fondati in piena generalità, sembra essere una caratteristica centrale di questo conflitto. Al contempo, l'asimmetria di potere è tale che per questi gruppi, al di fuori dei meccanismi e delle categorie del gioco socio-politico dominante, non emerge azione politica ma solo strategie di sussistenza e di invisibilità.

<sup>6</sup> Diverso è invece il caso di immigrati e minoranze che acquistano peso politico esprimendo *power-brokers* nel gioco del meltingpot negli Stati Uniti; si veda S. Palidda, *Alcune riflessioni conclusive*, in Id. (a c. di), *Socialità e inserimento degli immigrati a Milano*, Franco Angeli, Milano 2000.



## *Il carattere ciclico degli sgomberi*

Vediamo ora un'altra caratteristica del conflitto sull'area di via Barzaghi: il carattere ciclico, ricorsivo, degli sgomberi che si sono susseguiti fra il 1999 e il 2005. Via Barzaghi, nel corso degli anni, da discarica e luogo abbandonato è diventata un luogo in cui mandare persone considerate socialmente inopportune. Una discarica umana, nonostante gli sgomberi e grazie agli sgomberi.

Come spiegare il ciclo degli sgomberi e la loro frequenza? Da un lato, il comune, nelle figure del vicesindaco De Corato, degli assessori Del Debbio e Maiolo, ha senza dubbio voluto dare prova di forza, al fine di ottenere visibilità nella sfera mediatica. In tal senso si può spiegare l'assoluta disattenzione per la condizione dei rom sgomberati i quali, a distanza di pochi giorni, continuano inesorabilmente a tornare in via Barzaghi. In questo caso possiamo parlare di quella demagogia che si manifesta quando l'attore politico si comporta come un imprenditore morale per guadagnare consenso e potere; così egli agita un tema su cui non vi è un'attenzione spontanea dell'opinione pubblica, modifica strumentalmente le informazioni e i dati di realtà per accreditare la sua posizione, alla quale gli elettori non darebbero credito se fossero meglio informati.<sup>7</sup>

È facile sostenere che il ciclo di sgomberi non ha prodotto alcun risultato, se non la distruzione di effetti personali e proprietà private dei rom, spostando il problema invece di risolverlo. Perché il comune ha dato vita a una politica degli sgomberi caratterizzata da un vero e proprio *ciclo*? Le persone sloggiate a forza tornavano dopo breve tempo nell'area sgomberata (o "sanata", per riprendere i termini della polizia locale) per poi essere nuovamente sgombrate. Non bastano le ragioni politiche di ricerca del consenso per spiegare la politica demagogica degli sgomberi. Occorre capire come il comune abbia potuto perpetuare queste prove di forza, nonostante le critiche avanzate pubblicamente da parte della questura, della Caritas, delle opposizioni in consiglio comunale e di varie autorità morali della città. In altri termini, occorre spiegare perché la critica non sia stata in grado di invertire le dinamiche del consenso ed esibire prove di realtà che rendessero poco vantaggioso ostinarsi su una politica demagogica degli sgomberi, che a Milano perdura indefessamente da ormai dieci anni. Provo ad avanzare una spiegazione articolata su quattro ordini di argomenti.

Il primo è riconducibile alla vulnerabilità dei rom, ovvero alla loro condizione di precarietà sul piano del riconoscimento di diritti soggettivi inviolabili e alla loro precaria personalità giuridica (al cospetto del diritto). Ma se questo vale per i rom provenienti dal Kosovo, dalla Macedonia, dalla Bosnia e dalla Romania prima del 2007, non è più valido per i rom romeni dopo il 1 gennaio 2007.

Il secondo è ascrivibile alla forza del pregiudizio antizigano, così come si è strutturato nella costituzione dello stato-nazione in Italia e con l'irrigidimento delle frontiere a cavallo fra il XIX e il XX secolo; qui interessa solo ricordare che l'ostilità verso i gruppi rom e sinti non ha equivalenti in quella verso alcu-

<sup>7</sup> M. Prasad, *The Politics of Free Markets*, The University of Chicago Press, Chicago 2006, p. 36.

na altra minoranza presente in Italia (come in altri paesi dell'Europa occidentale). Negli ultimi dieci anni il tasso di ostilità verso gli zingari è cresciuto in maniera molto più rapida e intensa che nelle altre nazioni. I dati di un'indagine condotta in Italia nel giugno 2007 su un panel di 2171 casi mostrano come i sentimenti di ostilità siano ampiamente trasversali alle classi sociali e agli orientamenti politici, con piccole differenze, e come – paradossalmente – crescano al crescere del titolo di studio.<sup>8</sup>

Quale terzo argomento è utile prendere in considerazione l'assenza di dispositivi di coordinamento fra gli attori nell'arena del conflitto. La questione è eminentemente istituzionale: nonostante i tentativi di mediazione dell'allora prefetto Ferrante, che a più riprese ha cercato di “mettere intorno a un tavolo” gli attori implicati nel conflitto (tranne i rom, in quanto non pienamente riconosciuti come attori, cioè come esseri pienamente dotati di *capacità di azione*), il coordinamento ha sempre avuto carattere volontaristico, o più precisamente è sempre stato guidato da rapporti di forza fra gli attori. Notiamo qui un elemento cruciale della dinamica del conflitto: non si tratta di una contrapposizione fra istituzioni, da un lato, e rom più associazionismo e militanti anti-razzisti dall'altro. La frattura aperta dal conflitto attraversa le istituzioni che fra loro si contrappongono (i comuni dell'area metropolitana *versus* il comune di Milano, il prefetto *versus* il comune di Milano ecc.). In altre città, Voghera per esempio, questo conflitto interno alle istituzioni ha portato a esiti rilevanti anche in termini di riconoscimento di spazi e diritti per i gruppi zingari.<sup>9</sup> A Milano, tuttavia, l'assenza di dispositivi legittimi di coordinamento fra istituzioni ha fatto sì che il confronto fra gli attori non fosse regolato e definito in relazione a singole istanze. Nel corso del conflitto, in altri termini, non vi sono mai stati dispositivi vincolanti che garantissero il coordinamento, lo collocassero su accordi obbliganti, lo indirizzassero grazie alla qualità procedurale e ne sanzionassero i difetti.

In quarto luogo, credo occorra considerare una questione che attiene alla forma organizzativa del comune. L'assenza di integrazione fra gli assessorati ha impedito di trattare in maniera *integrata* le diverse facce dell'oggetto del conflitto. Nella disputa sull'area di via Barzaghi sono presenti due assessorati differenti, con competenze differenti. La presenza di due diversi settori del comune ricalca, e a sua volta riproduce, l'ambiguità (per non parlare di vero e proprio dualismo) che a più riprese abbiamo trovato: il conflitto su via Barzaghi è una disputa sulla destinazione di un'area o una disputa sulla collocazione di “zingari”? Analogamente: chi si deve occupare di via Barzaghi? L'assessorato ai Servizi sociali che ha competenze su zingari e rifugiati, o l'assessorato alla Sicurezza e alle periferie che ha competenze sulle aree? La logica dell'ente

<sup>8</sup> P. Arrigoni, T. Vitale, *Quale legalità? Rom e gagi a confronto*, cit.; il dato va interpretato, ovviamente, perché il titolo di studio in questo caso costituisce una variabile spuria: l'aumento del pregiudizio è un effetto di età. Più si è giovani (più, quindi, il proprio titolo di studio è alto), più aumenta l'ostilità verso i rom e i sinti. Le persone più anziane, invece, sono meno spaventate e conservano memoria di momenti positivi di interazione e complementarietà economica fra questi gruppi e le società urbane e rurali di cui è composta l'Italia.

<sup>9</sup> A. Alietti, *I campi a Voghera: tra nomadismo forzato e volontà di sedentarizzazione*, in M. Ambrosini, A. Tosi (a c. di), *Vivere ai margini. Un'indagine sugli insediamenti rom e sinti in Lombardia*, Ismu, Milano 2007, pp. 163-188.

locale, così come la stessa logica del diritto, procede per compartimentazioni, e non permette di trattare insieme materie che definisce come disgiunte. Quando il comune libera un'area è al lavoro un certo settore amministrativo, con le sue pratiche e le sue modalità; quando si occupa di "zingari", si dispiega tutta un'altra serie di persone, professioni e competenze. Ma, come ho verificato, l'Ufficio nomadi dell'assessorato ai Servizi sociali non era stato informato di nessuno degli sgomberi di via Barzaghi eccetto il quinto. Ne è venuto a conoscenza dopo, dai giornali. E le informazioni che giungevano all'Ufficio nomadi spesso venivano fornite dalla Caritas o dall'Opera Nomadi, non da altri settori della stessa amministrazione comunale. In questa logica è perfettamente coerente vedere un dirigente del comune dare ordini alle ruspe e completare con successo un'azione di bonifica di un'area senza dover né calcolare né farsi carico delle conseguenze sugli esseri umani, che tanto "non sono di sua competenza".

### *Le forme di critica all'operato del comune*

I quattro argomenti citati prima (la vulnerabilità giuridica di alcuni gruppi zingari; il pregiudizio razzista nei loro confronti; l'assenza di coordinamento fra gli attori; la compartimentazione interna all'amministrazione comunale) spiegano, combinati, perché il comune abbia potuto esibire prova della sua forza, sgomberare e mantenere la promessa fatta a più riprese all'opinione pubblica di usare il "pugno di ferro" con clandestini e abusivi. E spiegano perché ha potuto farlo senza porsi il problema delle conseguenze del pugno di ferro, non solo sui rom ma anche sull'area di via Barzaghi e sul suo destino.

Ma c'è di più. La disputa su via Barzaghi ha goduto di grande visibilità sui media e ha avuto una qualche articolazione nel discorso pubblico soltanto in alcuni suoi momenti. Il comune ha subito diverse critiche sulle modalità di gestione dell'area – in particolare sulla mancata realizzazione degli impianti dell'acqua e della luce nei campi che ha attrezzato in via Triboniano e in via Novara –, e anche per non avere sollecitato il Provveditorato agli studi a fare di più e meglio per accogliere i bambini nelle regolari classi scolastiche. Ha ricevuto, soprattutto prima del terzo sgombero, critiche sulle dichiarazioni preventive di voler effettuare tale sgombero proprio nel mese di agosto (2001). Ma, a cosa fatta, gli attori hanno preferito "smorzare le polemiche" e non denunciare l'ingiustizia dello sgombero o di alcune sue modalità (la violenza e l'umiliazione impartite). Leggendo le pagine milanesi dei quotidiani, eccetto le associazioni e i militanti più coinvolti nel conflitto (Caritas, Opera Nomadi), nessuno sembra avere avanzato critiche giustificate sugli sgomberi fino al 2006. Questa circostanza non è da trascurare poiché sembra configurare una grammatica della vita pubblica milanese in cui non trovano spazio critiche formulate successivamente all'azione dell'amministrazione: non vi sono "verifiche" giocate nello spazio pubblico ma solo messaggi "preventivi".

Cercando di verificare le ragioni di questo silenzio, ho constatato che tutti gli attori di partito implicati nel conflitto forniscono risposte simili: "Le critiche a cose fatte non sono utili"; "è inutile criticare quando il danno è fatto";

“perché fare polemiche quando ci sono i problemi gravi da gestire?”; “il tempo della denuncia è un altro, adesso bisogna rimediare ai danni”; “non possiamo fare tutto, meglio darsi da fare”.

Si configura quindi una norma della grammatica ambrosiana della vita pubblica che pare solida e condivisa, e che prescrive un uso strumentale della critica. In qualche maniera, la critica sembra legittima solo se giocata strategicamente per mediare fra senso della giustizia e interessi: una “critica in regime di strumentalità”.<sup>10</sup> Così, quando per esempio la giunta comunale ha deliberato di portare acqua ed energia elettrica (17 gennaio 2001) al campo nomadi, nessuno ha mai preteso che la delibera fosse attuata né si è interrogato sulle possibilità di sanzione nei confronti di una giunta che non implementa le sue delibere. La stessa assenza di critica ha caratterizzato la mancata accettazione dei bambini nelle scuole pubbliche. Il lavoro di volontariato di prima alfabetizzazione con i bambini nel campo, così come i continui tentativi di mediazione con le scuole e il Provveditorato, non sono stati in grado di tradursi in una forma di critica sociale, salire in generalità e aprire un conflitto.

Dal canto loro, i rom hanno tentato di avanzare una critica giustificata organizzando periodicamente manifestazioni davanti a Palazzo Marino e provando a raccontare con precisione e a tutti ciò che succede. Hanno cercato e tutt'ora cercano alleati, altoparlanti, luoghi di denuncia, ma non li sanno trovare e nessuno li supporta nel farlo. La loro critica giustificata sembra smorzata non solo da una scarsa conoscenza ed estraneità alle regole della vita pubblica ma anche, e prima ancora, dalle scarse possibilità di accesso all'arena pubblica: la loro è una “critica in regime di impotenza”. Sottostante a questa si riconoscono nuovamente l'estraneità e l'asimmetria di potere che rendono pressoché impossibile ai rom mobilitare i media locali per diffondere e dare consistenza politica alle loro rivendicazioni. Anche le associazioni e i centri sociali che militano a favore dei rom subiscono in parte una forma di esclusione dallo spazio mediatico, anche se meno eclatante.

Le forme di critica che si dispiegano intorno alle azioni di forza del comune non sono quindi in grado di costringerlo a giustificarsi. Il comune giustifica la propria azione pubblica come se non fosse caratterizzata anche dalla violenza, dalla messa in discussione dei diritti di proprietà, dall'umiliazione. In effetti il comune, quando giustifica in piena generalità la propria azione, parla di altro. Non parla di ciò che fa e delle modalità con cui agisce: parla dei motivi per cui agisce; il vocabolario di motivi a cui attinge non attiene all'area di via Barzaghi: è un vocabolario “legittimo”, articolato intorno ai temi della sicurezza, della qualità della vita, dell'equa distribuzione di carichi sociali fra comuni della stessa area e così via. Nelle dichiarazioni degli assessori, del sinda-

<sup>10</sup> Questa sembra una costante che abbiamo constatato anche successivamente, anche nel marzo 2009: a fronte di molte iniziative per impedire lo sgombero dei tre insediamenti sotto il ponte Bacula, intraprese sui media dalla curia, dalle associazioni laiche (Arci, Asgi, Opera Nomadi, Naga) e dal sindacato (Cgil) con un atto di diffida e messa in mora del comune di Milano nonché della campagna di pressione internazionale orchestrata da Amnesty International, lo sgombero è stato effettuato in assenza di alternative, ai media sono state consegnate informazioni false, ma non si è riscontrata una mobilitazione consistente da parte degli stessi soggetti per sconfessare ciò che consideravano menzogne né per denunciare l'ingiustizia di ciò che *ex ante* osteggiavano apertamente.

co e del vicesindaco non ci sono mai parole di matrice xenofoba nei confronti dei rom né tantomeno vengono incoraggiate le proteste contro gli zingari da parte dei cittadini. Lo stile comunicativo adottato vuole sottolineare il “buon senso” della giunta la quale, senza essere pregiudizialmente contro gli “zingari”, si muove piuttosto nel loro interesse e dà prova della sua capacità di azione richiamando i numeri degli sgomberi e le cifre dell’assistenza.

### *Lo sgombero come strumento di politica neoliberista*

Le vicende qui descritte sono proseguite a Milano nel corso degli anni. Lo sgombero, in particolare, è stato usato per ottenere consenso nel breve periodo e si è istituzionalizzato come pratica fattibile instaurando delle routine nell’amministrazione pubblica, una vera e propria coazione a ripetere che lo ha naturalizzato come unico strumento possibile.<sup>11</sup> Gli sgomberi sono usati in maniera ciclica, lasciando spesso rioccupare gli stessi terreni prima sgomberati. Non è detto però che questo sia avvenuto (e avvenga tutt’ora) in base a un’intenzionalità esplicita e deliberata, né perché assolve a una funzione in maniera efficace ed efficiente; è però innegabile che gli attori politici hanno imparato a riconoscere gli effetti di consenso e ad avvantaggiarsene nella pratica di governo.<sup>12</sup>

La politica verso i rom e i sinti si compone di piccoli e grandi campi segregati e di sgomberi ciclici, effettuati senza il rispetto delle normative internazionali. Per anni questo è avvenuto fra le proteste dell’associazionismo e del sindacato, con un’attenzione assai intermittente dei partiti di opposizione, complessivamente in un contesto di forte frammentazione. Dietro questa continuità e il ricorso ciclico agli sgomberi possiamo vedere all’opera due dinamiche strutturanti.

La prima è specifica della gestione del “problema nomadi” ed è emersa in molte città prima del Nord e poi del Centro Italia a cavallo fra gli anni settanta e gli anni ottanta, in assenza di un quadro regolativo comune di coordinamento a livello nazionale. La scelta è stata quella di attrezzare delle aree di sosta in luoghi periferici, marginali e invisibili delle città e di fare confluire e coabitare gruppi itineranti e gruppi stanziali: è stata l’invenzione, solo italiana, del “campo nomadi”. Nel corso degli anni questi luoghi segregati hanno costituito una trappola per molti gruppi, da cui solo pochi sono riusciti a uscire.

<sup>11</sup> Questo non riguarda solo Milano: il comune di Roma, soprattutto nel corso della giunta Veltroni, ha fatto ampio ricorso agli sgomberi, così come molte altre città italiane. Il mancato rispetto delle prescrizioni delle Nazioni Unite in materia di sgomberi forzati hanno attirato l’attenzione di importanti Ong e di molte istituzioni internazionali. Le Linee Guida sugli sgomberi forzati del 20 maggio 1997 del Cescr (Comitato per l’osservanza dei diritti economici, sociali e culturali), e la Raccomandazione 2005 (4) adottata il 23 febbraio 2005 dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa, infatti, stabiliscono precise e cogenti garanzie procedurali e sostanziali, che vincolano le amministrazioni a individuare idonee alternative abitative a favore degli “sgomberati” anche qualora vivano in baracche.

<sup>12</sup> Emblematiche da questo punto di vista sono le dichiarazioni del presidente della Provincia di Milano, di centro sinistra, che il 10 aprile 2009, in piena campagna elettorale per il rinnovo della Provincia stessa, ha incalzato il prefetto a sgomberare il campo al confine fra Milano e Baranzate, dove vi sarebbero villette abusive abitate da rom, chiedendo al commissario straordinario per l’emergenza nomadi in Lombardia, il prefetto Lombardi, di usare “parte dei 10 milioni di euro arrivati dal Viminale per abbattere queste ville abusive”.

Luoghi visti con ostilità che hanno contribuito a costruire un'immagine caricaturale dei gruppi zingari e a rafforzare lo stereotipo dell'eterno straniero, riattivando l'immaginario stereotipico del XIX e XX secolo. Negli anni novanta i campi sono diventati uno strumento di politiche locali usato inerzialmente nei confronti anche di gruppi zingari di nuova immigrazione, che scappavano dalle guerre balcaniche. Molte città si sono limitate a un modello di politica locale molto scarno e controproducente, basato sul connubio perverso fra "campo nomadi & sgomberi ciclici", in cui la scelta di costituire grandi campi segregati ha spinto verso la moltiplicazione degli sgomberi forzati.<sup>13</sup>

La seconda dinamica attiene, invece, non esclusivamente alla storia delle politiche per i rom e i sinti ma più in generale alla svolta liberista/neoconservatrice nella politica sociale, particolarmente virulenta a Milano negli ultimi quindici anni. Anche solo osservando le politiche per le minoranze zingane, si può notare come in questo periodo il comune di Milano ha smesso di investire in politiche sociali rivolte alle minoranze rom e sinti, ma non solo. Ha sospeso le politiche attive del lavoro per i gruppi zingari, dismessi i rapporti con le tre cooperative di lavoratori rom, ridotti gli spazi di promozione delle attività dei giostrai e dei circensi, chiusi i servizi di mediazione culturale nelle scuole e nei servizi socio-sanitari garantite dalle professioniste romni autorganizzate in cooperativa.<sup>14</sup> Il quadro neoliberista di gestione dei cosiddetti problemi sociali rifiuta la presa in carico delle persone e tende a sperimentare solo "prove di eliminazione", trattando i rom come "eccedente umano".<sup>15</sup> Ancor di più: lo sgombero e la segregazione spaziale dei rom, e con loro la lotta al cosiddetto "degrado", non sono solo la conseguenza di politiche locali neoliberiste di riduzione dell'intervento sociale. L'inferiorizzazione dei rom, la loro relegazione spaziale, la loro stigmatizzazione come stranieri (a prescindere dalla loro cittadinanza) pericolosi, da contrapporre agli immigrati laboriosi, sono state perseguite a Milano come mezzi *attraverso* cui è stata governata la città e gestito il consenso.<sup>16</sup>

La situazione di Milano non può essere generalizzata all'intera penisola. Analisi dettagliate mostrano che ciò che è avvenuto a Milano è riconducibile a un modello dominante, assai diffuso nelle grandi città italiane, ma in nessun caso coestensivo dell'insieme di politiche locali implementate: vi sono comunque città che hanno adottato politiche assai differenti.<sup>17</sup> Tuttavia, queste differenze non oscurano il fatto che negli ultimi dieci anni la "questione" dei gruppi zingari nelle città italiane sia stata spesso, quasi ciclicamente, al centro degli

<sup>13</sup> Si veda in particolare il caso di Roma mostrato anche in puntate di "Report" e "Presadiretta".

<sup>14</sup> Circa la metà di loro sono state riassunte nel 2008 da alcune delle organizzazioni di terzo settore che gestiscono i presidi sociali nei "campi nomadi" autorizzati dal comune, a uno stipendio di poco superiore alla metà di quanto percepivano prima del 2007.

<sup>15</sup> Per una tematizzazione del passaggio a una logica liberista nel governo delle città e alle relative spinte all'eliminazione dell'eccedente umano si veda S. Palidda, *Mobilità umane*, Cortina, Milano 2008, pp. 65-106.

<sup>16</sup> L'enfasi sulla preposizione "attraverso" rimanda al modo in cui gli sgomberi e i processi di persecuzione dei rom sono usati attivamente come strumenti mediante i quali si governa, sulla falsa riga di come si parla di governo attraverso la criminalizzazione; si vedano J. Simon, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina, Milano 2008; S. Palidda, *Mobilità umane*, cit., pp. 107-136.

<sup>17</sup> T. Vitale, L. Caruso, *Ragionare per casi. Dinamiche di innovazione nelle politiche locali con i rom e i sinti*, in T. Vitale, *Politiche possibili*, cit., pp. 265-288.

allarmi nella cosiddetta opinione pubblica. Ci sono stati picchi di ostilità, ma – a differenza di quanto è avvenuto per gli albanesi – questa avversione non pare affievolirsi, anzi sembra peggiorare.

Le dinamiche degli ultimi anni di criminalizzazione e di mobilitazione contro gli “zingari” possono essere colte attraverso due diversi meccanismi. Il primo è un meccanismo di *diffusione* delle mobilitazioni antizigane: negli anni novanta rimanevano limitate a singoli territori e contingenti rispetto a logiche politiche strumentali della destra; negli ultimi anni, invece, le mobilitazioni in senso razzista e le visioni marcatamente eugenetiche si sono estese da un luogo all’altro, con grande rapidità di emulazione e anche con una certa capacità di coordinamento garantito dai partiti di destra (Lega Nord *in primis*, ma non solo: le destre nel loro insieme sono apparse simili nella campagna antizigana). Il secondo meccanismo, più recente, si è giocato negli ultimi due anni; si tratta di ciò che si può chiamare la *certificazione*<sup>18</sup> da parte del governo nazionale che, con il pacchetto sicurezza di Amato prima e con i decreti Maroni dopo, ha assicurato la sua disponibilità a riconoscere e sostenere le rivendicazioni locali degli attori politici antizigani.

Questi due meccanismi, combinati, hanno prodotto effetti di ampia scala, cioè un incremento del numero degli attori coinvolti e della portata geografica delle azioni perpetrate ai danni dei rom e dei sinti; in altri termini, un cambiamento di scala che ha conferito al conflitto rilevanza nazionale ed europea. E che ha fatto diffondere e sdoganare ulteriormente le forme di governo attraverso gli sgomberi e la segregazione spaziale dei gruppi zingani.

<sup>18</sup> Per certificazione intendiamo un meccanismo attraverso cui un’ autorità esterna segnala la propria disponibilità a riconoscere, legittimare e appoggiare l’esistenza e le rivendicazioni di un attore politico; si veda S. Tarrow, C. Tilly, *La politica del conflitto*, Bruno Mondadori, Milano 2008, p. 44.

---

## La punizione dei minorenni: il caso inglese come paradigma<sup>1</sup>

Yasha Maccanico

Lo sviluppo di procedure legali “parallele” al funzionamento del sistema penale ordinario per combattere il terrorismo, l’ampliamento dei poteri di sorveglianza, perquisizione e arresto della polizia e la creazione degli Asbo (*anti-social behaviour orders*, misure contro le condotte antisociali): questi gli aspetti principali degli sviluppi inglesi nel campo del trattamento degli stranieri, delle minoranze etniche e dei ragazzi che vengono identificati sempre più come “minacce” per la sicurezza pubblica e la convivenza pacifica. Dalla Thatcher a Blair e ora Brown c’è stata una continua escalation delle norme e delle pratiche per la tolleranza zero. Le politiche d’immigrazione e d’asilo, inoltre, comportano diversi abusi e pratiche che smentiscono la pretesa del Regno Unito e dell’Unione europea di essere i migliori al mondo nel rispetto dei diritti umani. Lo sfondo su cui vengono sviluppate queste politiche è l’inversione della relazione tra lo stato e i cittadini, caratterizzata da una diminuzione del controllo a cui sono sottoposte le istituzioni incaricate di garantire la “sicurezza” e un aumento dei controlli a carico delle persone che risiedono nel Regno Unito (nella sorveglianza sistematica delle comunicazioni e delle condotte “sospette” o “antisociali”). La possibilità di sanzionare queste ultime, anche in assenza degli elementi necessari per un processo penale, è un ulteriore sviluppo rilevante.

*Identificare le minacce per la società  
e agire sulle “percezioni di insicurezza”*

Nell’opinione pubblica si sta affermando l’idea di garantire la “sicurezza” come principale funzione del governo di una società che sarebbe “assediate da criminali, stranieri delinquenti, terroristi, individui e ragazzi violenti o antisociali”. Nella giustizia penale questo comporta una subordinazione dei diritti acquisiti, sebbene in teoria questi dovrebbero essere la base legale della sicurezza. Le affermazioni di diversi ministri dell’Interno (*home secretary*) come Jack Straw o David Blunkett mostrano che la loro “scala di valori” pone la sicurezza al primo posto tra i diritti. La cosiddetta “percezione di insicurezza” soggettiva dei cittadini, che sia giustificata o meno, è quindi invocata affinché lo stato e i suoi apparati incaricati di garantire la sicurezza e l’amministrazione della giustizia entrino in azione. Quasi inevitabilmente, coloro che sono additati dai media, dalla cosiddetta opinione pubblica e dai governi come i responsabili dell’insicurezza se non come nemici si trovano sui gradini più bassi

<sup>1</sup> Ringrazio Max Rowlands per il suo contributo alla redazione di questo testo.



della scala sociale; sono quindi più suscettibili di commettere piccoli delitti economici o furti, date le loro precarie condizioni di vita, o sono più visibili, data la loro costante presenza per strada; vengono quindi identificati come “diversi”, innanzitutto stranieri o membri delle minoranze etniche. Le politiche restrittive in tema di immigrazione accrescono le ragioni e le occasioni per le quali questi ultimi possono diventare sospetti.

### *Gli Asbo e la creazione di un ambiente ostile per i ragazzi*

Con l'introduzione dei cosiddetti “comportamenti antisociali” nel quadro delle condotte dalle quali bisogna proteggere la società per ristabilire la “cultura del rispetto”, sono state ideate nuove misure per la punizione di comportamenti che non sono delitti nel senso di commissioni di precisi atti illeciti. Il sito del governo sugli Asbo parla di contrastare i “comportamenti che causano o che verosimilmente causeranno vessazione, paura o angoscia a una o più persone che non sono della stessa famiglia del responsabile”.<sup>2</sup> Gli Asbo sono un elemento fondamentale di questo approccio, e permettono alla polizia o all'autorità locale di richiedere un provvedimento civile (con un onere di prova minore che in ambito penale, poiché si può basare su delle “dicerie”) da parte di un giudice o un tribunale civile che proibisca a un individuo la commissione di una qualsiasi azione o il recarsi in luoghi specificati per un minimo di due anni, attraverso un procedimento accelerato (qualcosa di simile alle misure nei confronti degli ultras che non possono andare allo stadio e devono stare a casa durante le partite). Il mancato rispetto delle restrizioni imposte dagli Asbo può portare all'ingresso in carcere per un massimo di cinque anni per i maggiorenni o a un periodo di detenzione di un massimo di due anni con scopi formativi per i minorenni (sanzione simile a quella per l'evasione del detenuto dal carcere o dalla detenzione a domicilio). Inoltre, questi ultimi inizieranno le loro vite adulte con precedenti penali che possono stigmatizzarli e/o limitarne le ambizioni. I dati riguardanti gli Asbo del febbraio 2007 mostrano che le violazioni erano quasi la metà – il 47% –, ma altre informazioni emerse nel maggio dell'anno successivo segnalano un aumento fino al 67%. Secondo le statistiche ufficiali, al dicembre del 2006 erano stati emessi 12.675 Asbo. Nonostante ci sia stato un leggero calo in tempi recenti, è sempre più evidente che i ragazzi sono tra i gruppi che devono maggiormente sopportare gli effetti di questa politica; secondo le cifre ufficiali, dal 2000 alla fine del 2006 sono stati detenuti (in media per sei mesi) 986 ragazzi tra i 10 e 17 anni, una cifra che supererebbe ampiamente le mille unità nel 2008.<sup>3</sup> Nonostante le rassicurazioni del governo che questi Asbo sarebbero stati usati contro i minorenni solo in “circostanze eccezionali”, risulta che oltre il 50% degli Asbo emessi erano a carico di bambini sotto i sedici anni, e alcuni di questi provvedimenti

<sup>2</sup> Il materiale sugli Asbo è tratto dall'osservatorio ASBOWatch, [www.statewatch.org/asbo/ASBOWatch.html](http://www.statewatch.org/asbo/ASBOWatch.html).

<sup>3</sup> N. Morris, B. Russell, *More than 1,000 Children Jailed for Breaching Asbos*, “Independent”, 25 agosto 2008.

proibiscono di giocare a pallone per strada, andare in bicicletta, indossare un cappuccio o pronunciare certe parole. Inoltre, una parte notevole degli Asbo è stata emessa contro persone che hanno problemi mentali o difficoltà di apprendimento, condizioni considerate corrispondenti a comportamenti “fastidiosi” o “molesti”, oltre a diminuire la possibilità che rispettino (o, in alcuni casi, capiscano) le restrizioni loro imposte.

Un corollario di questo approccio, in cui primeggia la sicurezza oltre alla garanzia della “tranquillità” dei cittadini, è la trasformazione della strada e degli spazi pubblici in un ambiente ostile per coloro che vengono identificati come “minacce”, attraverso l’aumento dei controlli sui comportamenti cosiddetti suscettibili di incorrere in una sanzione; inoltre si rendono questi spazi sgradevoli o poco accoglienti per questi utenti. L’uso del controverso dispositivo audio *mosquito* – “zanzara” – come forma di *sonic teen deterrent* – deterrente sonico per giovani –, ideato allo scopo di far disperdere i gruppi di ragazzi attraverso l’emissione di un tono ultrasonico in un raggio di 15 metri a una frequenza che è pienamente udibile solo dagli under 25, è solo un esempio recente di questa campagna per svuotare gli spazi urbani da minori “potenzialmente minacciosi”.<sup>4</sup>

Nel maggio del 2005 il centro commerciale Bluewater, nella contea del Kent, proibì l’uso di indumenti con cappuccio e di cappelletti da baseball (con visiera) per contrastare le “condotte antisociali”, poiché alcuni clienti si lamentavano del fatto che i ragazzini potessero celare il loro volto alle più di 400 telecamere a circuito chiuso installate nel centro.<sup>5</sup> La reazione della Children’s Society fu di promuovere un boicottaggio del centro, denunciando la “discriminazione basata su stereotipi e pregiudizi che fomentano la paura” e sottolineando l’assurdità di una situazione in cui “un centro commerciale proibisce l’entrata a persone che indossano dei capi di abbigliamento che esso vende”. La criminalizzazione dell’uso di tali capi è già stata introdotta tramite gli Asbo. Lord Stevens, che fu il capo (*police commissioner*) della *metropolitan police* di Londra, scrisse su un giornale domenicale che “i cappucci, se usati per celare l’identità in un delitto, sono uno strumento criminale come lo è una maschera... entrambi dovrebbero comportare un’ulteriore punizione legale”. Per quanto riguarda i famigerati *mosquito*, nel febbraio del 2008 il capo della commissione inglese per i bambini, professore Al Aynsley-Green, lanciò la campagna “Buzz Off” per proibire l’uso di questi dispositivi per far disperdere i gruppi di ragazzini. Disse che i circa 3500 dispositivi in uso “sono discriminatori e colpiscono tutti i minorenni e giovani, indipendentemente” dal loro comportamento, “demonizzano i bambini” e “sono un simbolo potente del malessere” imperante nella società. La direttrice di “Liberty”, Shami Chakrabati, aggiunse: “Immaginate la reazione se si introducesse un dispositivo per provocare un senso di fastidio generalizzato alle persone di una sola razza o sesso, piuttosto che ai nostri bambini... Il *mosquito* non deve esistere in un paese che dà un valore ai suoi figli e ambisce a insegnare loro la dignità e il rispetto”.

Ma il controllo dei ragazzini si è spinto al di là degli spazi pubblici con la

<sup>4</sup> Si veda Statewatch, vol. 18, n. 1, gennaio-marzo 2008, p. 3.

<sup>5</sup> Si veda Statewatch, vol. 15, n. 2, marzo-aprile 2005.

complicità del governo (attraverso sovvenzioni) e delle imprese che sviluppano le tecnologie in questo campo, ampliando il suo raggio d'azione fino ai luoghi che frequentano abitualmente, come le scuole, dove è in atto una proliferazione di pratiche di sorveglianza. La campagna *Leave Them Kids Alone* (Ltka) sostiene che oltre due milioni di ragazzini hanno dovuto fornire le loro impronte digitali in 3500 scuole nel Regno Unito, un numero che è in costante aumento. I sistemi che adottano questo metodo includono il *junior librarian* della Micro Librarian Systems che usa degli scanner di impronte digitali per ritirare i libri dalle biblioteche e restituirli, o i sistemi biometrici per il registro di classe e il servizio di mensa della VeriCool, la cui compagnia madre, la Anteon, è una importante fornitrice di tecnologie e addestramento per i militari statunitensi che ha avuto dei legami con i centri di detenzione di Guantanamo e Abu Ghraib. Un aspetto particolarmente controverso di questa pratica è il fatto che i genitori non ne fossero stati informati; le indicazioni fornite dal governo sull'uso dei dati biometrici nelle scuole non prevedevano di rendere obbligatorio il consenso dei genitori. Anche le indicazioni (non vincolanti) dell'Information Commissioner's Office (simile al Garante per la privacy) consigliano che "la delicatezza di questa materia [richiede] che le scuole seguano la miglior pratica e chiedano il permesso ai genitori e all'alunno prima di prendere le [sue] impronte digitali". Spesso queste indicazioni non sono applicate e ci sono anche stati casi in cui chi non collaborava è stato minacciato di espulsione dalla scuola; eppure le dichiarazioni del Dipartimento di Educazione e Formazione [del governo] hanno criticato l'esclusione dalle mense di coloro che non si sottomettevano al sistema biometrico del servizio mensa.<sup>6</sup>

Nel dibattito su questa materia si nota la mancanza di una giustificazione per le nuove pratiche, presentate come una manna per risolvere problemi che nei centri educativi sono sempre esistiti. I produttori sostengono che le soluzioni biometriche incoraggiano il prestito dei libri delle biblioteche, ma la relazione tra l'uso delle impronte digitali e il desiderio di imparare non è chiara, così come è dubbio il fatto che un sistema tecnologico possa porre fine all'assenteismo scolastico, come prospettato dal sito web di VeriCool.

Una tabella elaborata da Ltka<sup>7</sup> indica i vantaggi e i rischi di queste pratiche per i ragazzini, le scuole, i produttori e il governo. Per quanto riguarda i minorenni, non è provato alcun vantaggio, mentre i rischi riguardano il possibile furto di identità, l'accesso ai dati biometrici, lo scambio di dati personali sensibili tra diverse autorità pubbliche o anche la loro cessione a imprese private e, infine, il fatto che il bambino non impari a capire il valore dei propri dati di identificazione biometrici e la necessità di proteggerli. Per le scuole, la possibile diminuzione dei tempi di alcuni carichi amministrativi e l'aumento delle possibilità di raggiungere gli obiettivi stabiliti dalle autorità locali per l'educazione e il sostegno offerto dal governo (che offre sovvenzioni per promuovere queste pratiche) sarebbero controbilanciati dai rischi dovuti all'opposizione dei genitori, ai problemi di salute e sicurezza qualora il sistema non funzionas-

<sup>6</sup> Sui diversi sistemi di controllo e sull'uso di tecnologie biometriche nelle scuole si veda *Coming for the Kids: Big Brother and the Pied Pipers of Surveillance*, Statewatch, vol. 18, n. 2, aprile-giugno 2008.

<sup>7</sup> Disponibile sul sito dell'organizzazione, [www.leavethemkidsalone.com](http://www.leavethemkidsalone.com)

se a dovere, alle possibili cause legali da parte dei genitori in caso di furto dei dati, al costo della cancellazione dei dati quando i bambini lasciano l'istituto e al fatto che questa pratica possa essere dichiarata illegale da un futuro governo. Per i fabbricanti, i vantaggi sono le migliaia di possibili clienti, i benefici per un valore di milioni di sterline e una totale assenza di regolazione, che non comportano alcun rischio, visto che per qualsiasi evenienza sarebbero responsabili le scuole. Per il governo, l'abitudine sin dalla tenera età potrebbe ridurre qualsiasi resistenza tra le generazioni future rispetto all'introduzione di carte d'identità biometriche e a una sorveglianza "dalla culla alla tomba". La compatibilità dei modelli usati per la raccolta di questi dati con quelli utilizzati da altri organi dipendenti dal governo è considerata utile, mentre si teme una forte reazione da parte dei genitori nel caso pensassero che i loro figli siano manipolati per fini politici. La perdita di questi dati da parte di sistemi poco sicuri instaurati nelle scuole avrebbe gravi conseguenze. Occorre anche tener conto degli importanti precedenti in cui diversi servizi statali hanno perso i dati di milioni di persone, come nel caso della perdita dei dati di 23 milioni di persone da parte del HM Customs & Excise (Servizio di Dogane e Accise) o di quelli di 3 milioni registrati per l'esame di guida da parte di una compagnia privata statunitense.<sup>8</sup> Altri sviluppi in questo campo prevedono l'esperimento iniziato nell'ottobre del 2007 in una scuola a Doncaster sull'uso dei chip Rfid per le uniformi scolastiche per controllare la presenza a scuola e gli spostamenti degli alunni.

In seguito all'indagine su un caso in cui emersero gravi mancanze dei servizi sociali per una bambina, Victoria Climbié, sottoposta a terribili abusi da parte dei genitori affidatari sino alla sua uccisione nel 2000 quando aveva otto anni, la legge sull'infanzia del 2004 (il Children's Act) diede al governo il potere di ideare una serie di basi di dati collegate per seguire lo sviluppo di ogni bambino. Il "ContactPoint", la cui attivazione era programmata per la fine del 2008 ma il cui sviluppo è in netto ritardo, dovrebbe contenere un indice dei nomi, indirizzi, date di nascita e numeri di contatto per i loro genitori, dottori e scuole, assegnando a ogni bambino un numero personale dalla nascita. Sarà seguito dall'Electronic Common Assessment Framework, un sistema per valutare il loro progresso e benessere che conterrà dati sui genitori, parenti e badanti per identificare e proteggere i bambini considerati vulnerabili o "a rischio". L'ultimo tassello sarà l'Integrated Child System, che conterrà i documenti prodotti dai servizi sociali e dagli ufficiali per la protezione dei bambini. Questo sistema permetterà alle autorità di avere un quadro dettagliato riguardante la vita dei bambini; le critiche che gli sono state mosse sono: a) la possibile stigmatizzazione di ragazzini, in particolare quelli delle famiglie più povere, che potrà protrarsi fino alla loro vita adulta; b) i fondi spesi per queste risorse tecnologiche (solo per il ContactPoint è stata prevista una spesa di 224 milioni di sterline), risorse che potrebbero essere usate per rimediare alla mancanza di operatori sociali soprattutto nelle zone più marginali; c) l'illiceità del sistema, che non rispetta i limiti stabiliti dalla legge nel Regno Unito per la raccolta dei dati personali e le norme comunitarie per la protezione della pri-

<sup>8</sup> "The Guardian", 18 dicembre 2007.

vacy; d) l'impossibilità di garantire la sicurezza e l'integrità dei dati, vista l'enorme quantità di accessi previsti per i diversi organi statali (fino a 390.000 persone).<sup>9</sup>

Infine, segnaliamo che nell'ottobre del 2008 il rapporto quinquennale sul Regno Unito del Comitato per i diritti dei bambini delle Nazioni Unite fece oltre 150 raccomandazioni. Fra queste, richieste l'aumento dell'età minima di responsabilità penale (dieci anni) e la rimozione della variante discriminatoria applicabile in Scozia (dove l'età minima è di otto anni); la revisione e abolizione degli Asbo, che colpiscono soprattutto le persone in situazioni svantaggiate e, contro l'interesse dei bambini, "contribuiscono a farli entrare in contatto con il sistema di giustizia penale"; una limitazione delle restrizioni dei diritti di riunione dei bambini dovuta alle "zone di dispersione" (in cui un pubblico ufficiale può ordinare loro di separarsi) e l'uso dei cosiddetti *mosquito*. Inoltre, il rapporto manifesta preoccupazione per il fatto che i registri del Dna dei bambini rimangano nella banca nazionale di dati (National Dna Database, Ndnad) anche se essi non vengono accusati di nessun delitto o sono assolti.<sup>10</sup>

Il caso del Ndnad è significativo della tendenza a un controllo generalizzato della popolazione e dell'aumento dei controlli, per ciò che riguarda i minori e per le minoranze etniche. All'inizio del 2008, uno studio sulle banche di dati nei paesi membri dell'Unione europea<sup>11</sup> segnalò che l'Ndnad contiene dati genetici su una percentuale della popolazione più alta che in qualsiasi altro paese – oltre 4 milioni di persone, che equivalgono al 6,56% della popolazione. Il secondo paese in questa graduatoria era l'Estonia, con l'1,53%, seguito dall'Austria e dalla Finlandia, gli unici altri paesi europei oltre l'1%. I dati ufficiali forniti dopo una domanda formulata nel parlamento dai Liberal Democrats indica che l'Ndnad contiene i profili genetici di oltre un milione di minorenni (di cui più della metà – 570.000 – sono stati inseriti negli ultimi cinque anni) di cui 337.000 riguardano persone sotto i sedici anni, molti dei quali non hanno precedenti penali e, in un rapporto del 2006, l'organizzazione GeneWatch UK calcolò che tre su ogni quattro giovani maschi neri (tra i 15 e 34 anni) erano nella banca dati. Nel caso *S e Marper vs. Regno Unito* con sentenza da parte della Gran Camera della Corte europea dei diritti umani del 4 dicembre del 2008, venne deciso che vi era stata una violazione dell'articolo 8 (rispetto per la vita privata e familiare) della Convenzione europea per i diritti umani nella conservazione indefinita dei profili, dei campioni genetici e delle impronte digitali dei richiedenti nelle rispettive banche dati in assenza di una condanna, nonostante ne fosse stata richiesta la distruzione. Nella sentenza si osserva che "l'Inghilterra, il Galles e l'Irlanda del Nord sono le uniche giurisdizioni nel Consiglio d'Europa che permettono la conservazione indefinita di materiale dalle impronte digitali e dal Dna di qualsiasi persona sospettata di qualsiasi delitto registrabile" e che la Corte "è colpita dal carattere generalizzato e indiscriminato del potere di conservazione in Inghilterra e nel Galles", esprimendo una "particolare preoccupazione per il rischio di discriminazione

<sup>9</sup> Bbc News online, 26 gennaio 2009.

<sup>10</sup> Supplemento Statewatch, novembre 2008, p. 2. Il rapporto è disponibile su [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.GBR.CO.4.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.GBR.CO.4.pdf).

<sup>11</sup> Si veda Statewatch, vol. 18, n. 3, luglio-settembre 2008, p. 16.

che deriva dal fatto che i richiedenti, che non sono stati condannati per nessun delitto e hanno diritto alla presunzione di innocenza, siano trattati alla stregua di persone condannate”.<sup>12</sup>

### *Le nuove regole del gioco – eludere le regole del sistema penale in chiave antiterrorista*

Come ha affermato l’allora primo ministro Tony Blair dopo gli attentati londinesi nel luglio del 2005, “le regole del gioco stanno cambiando”. Ma quanto possono cambiare senza alterare la natura e il carattere stesso di una società democratica? L’ariete incontrastabile dell’antiterrorismo è stato usato per introdurre un gran numero di cambiamenti fondamentali che, mano a mano, vengono estesi dalle situazioni eccezionali (come, appunto, il terrorismo) ad ambiti ben più comuni, come l’attività politica e, attraverso concetti come i delitti “collegati” al terrorismo o quelli da cui “traggono vantaggio” i terroristi, anche alla criminalità organizzata, ai delitti “gravi” e, infine, alla delinquenza in generale (incluse la contraffazione di documenti, il facilitare l’immigrazione “illegale” o il riciclaggio di denaro). Gli esempi che vedremo sono una minima parte delle pratiche discriminatorie giustificate in base all’emergenza terrorista; tali pratiche hanno provocato un aumento della proporzione di persone di minoranze etniche fermate e perquisite (*stop-and-search*) dalla polizia – i dati del 2006-2007 mostrano che un nero rischia di essere fermato dalla polizia sette volte più di un bianco, due volte più di un asiatico –,<sup>13</sup> dopo un breve miglioramento tra il 1997 e il 2000 in seguito a un rapporto di Sir MacPherson che criticò il fatto che la polizia fosse “istituzionalmente razzista”.

Già in precedenza vennero introdotti procedimenti eccezionali per permettere la punizione in base al sospetto piuttosto che alle prove e a un regolare processo. Furono introdotte misure riguardanti innanzitutto gli stranieri sospettati di terrorismo, non potendo essere applicate né ai cittadini britannici né ai comunitari poiché violerebbero i loro diritti. Infatti, quando l’Anti-Terrorism, Crime and Security Act (Atcsa) del 2001 introdusse la detenzione per un periodo illimitato senza incriminazione per i sospettati di attività terroriste – dal ministro dell’Interno, spesso in base a informazioni segrete e quindi non contestabili –, il governo del Regno Unito ammise che la misura era contraria alla Convenzione europea per i diritti umani, derogando l’applicazione dell’articolo 5 sul diritto alla libertà, che regola le condizioni che possono giustificare la detenzione. La ragione addotta per questa scelta fu l’esistenza di un’emergenza pubblica che minacciava la nazione. Per la salute mentale dei 17 uomini musulmani detenuti in queste condizioni (alcuni per più di tre anni), gli effetti di questa pratica, dichiarata illegale in quanto sproporzionata e discriminatoria da sette dei nove Lord chiamati a giudicarne la legittimità nel dicembre del 2004, sono stati gravissimi, come testimoniato da un rapporto

<sup>12</sup> Il testo completo della sentenza si trova su [www.statewatch.org/news/2008/dec/echr-marper-judgment.pdf](http://www.statewatch.org/news/2008/dec/echr-marper-judgment.pdf).

<sup>13</sup> Ministry of Justice, *Statistics on Race and the Criminal Justice System*, luglio 2008.

stilato da medici psichiatrici e psicologi pubblicato il 13 ottobre del 2004: “Tutti i detenuti hanno seri problemi mentali causati direttamente, o seriamente esacerbati, dal carattere indefinito della detenzione”.<sup>14</sup>

La soppressione della sezione 23(1) della legge portò alla scarcerazione dei detenuti, per i quali venne immediatamente ideato un nuovo regime di libertà limitata, i cosiddetti *control orders*. Infatti, in meno di due settimane dopo che i detenuti furono rilasciati, il Prevention of Terrorism Act 2005 attribuì il potere al ministro dell’Interno di richiedere *control orders* validi per un anno (rinnovabili “una o più volte”) applicabili ai sospettati di attività terroriste, con la possibilità di imporre varie restrizioni. Il loro impatto sulla vita di un individuo e della sua famiglia si può dedurre dal fatto che le proibizioni possono riguardare il possesso di determinati articoli o sostanze, di usufruire di determinati servizi (per esempio una connessione a internet o una linea telefonica) o di svolgere certe attività, l’accesso ad alcuni lavori o allo svolgimento di attività specificate, le persone che si possono incontrare o con cui possono comunicare, il luogo di residenza e chi può frequentarlo; i divieti si estendono alla presenza in determinati luoghi a determinate ore, alla possibilità di viaggiare all’estero o all’interno del Regno Unito; comportano la possibilità di nuove istruzioni *ad hoc* da rispettare per 24 ore, la cessione del passaporto per la durata dell’ordine, un permesso generalizzato di accesso al suo domicilio e di perquisizione per verificare che stia adempiendo alle condizioni imposte, nonché la possibilità di rimuovere o confiscare oggetti o sottoporli a prove, di scattare fotografie al soggetto; quest’ultimo ha l’obbligo di cooperare con le disposizioni per permettere che i suoi movimenti, comunicazioni o altre attività siano soggette a sorveglianza e di fornire informazioni richieste o di recarsi presso una persona specificata in un luogo e a un’ora determinata.<sup>15</sup>

Questi *control orders* possono essere imposti in base a “motivi ragionevoli di sospettare” l’implicazione di un individuo in attività terroriste in seguito a una valutazione prodotta dal MI5 (servizio d’informazione interno). L’onere della prova è inferiore a quello richiesto dall’opposizione, “soppesando le probabilità” (ovvero, più del 50%), e certamente inferiore a quello richiesto per una condanna in sede penale, “oltre un dubbio ragionevole”. Inoltre, la violazione delle condizioni imposte in base a un *control order* possono portare all’incarcerazione per un massimo di cinque anni. Gareth Peirce, avvocatessa di alcuni dei detenuti, osservò che questo sviluppo

è stato creato per evitare le nostre protezioni costituzionali di un processo giusto, pubblico e aperto... in cui l’aspetto più importante è che il tuo accusatore ti dice nel primo momento utile di cosa sei accusato, in modo che puoi avere l’opportunità di rispondere... lo scopo stesso della nuova legislazione è quello di evitare queste obbligazioni fondamentali. Una volta etichettato l’individuo [come terrorista], qualsiasi informazione che giustifichi questa etichetta viene valutata a porte chiuse.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> J. MacKeith (a c. di), “The Psychiatric Problems of Detainees Under the 2001 Anti-Terrorism, Crime and Security Act”, 13 ottobre 2004.

<sup>15</sup> Prevention of Terrorism Act 2005, capitolo 2, [www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga\\_20050002\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga_20050002_en_1).

<sup>16</sup> G. Peirce, *A Stampede against Justice*, “The Guardian”, 8 marzo 2005.

Prima dei noti attentati negli Stati Uniti nel settembre del 2001, in applicazione del Terrorism Act 2000, vi era già stata la proscrizione di una lista di 21 organizzazioni “terroriste” da parte del ministero dell’Interno presieduto da Jack Straw per evitare che il Regno Unito diventasse “una base per i terroristi internazionali e i loro sostenitori”. Lord Avebury criticò l’inclusione del Pkk curdo, che aveva iniziato una tregua unilaterale nonostante gli attacchi da parte delle forze di sicurezza turche continuassero, e dei Mujaheddin-e Khalq in Iran,<sup>17</sup> dichiarando che “qualsiasi gruppo di opposizione armato o chiunque ne sostiene” uno “in qualunque paese”, inclusi i regimi repressivi “in qualsiasi parte del mondo diviene *ipso facto* un terrorista”. Per diventare un sospettato suscettibile di incarcerazione fino a un massimo di dieci anni, basta violare una qualsiasi di una lunga lista di proibizioni riguardanti queste organizzazioni, quali: esserne membro, chiederne il sostegno, richiedere o ricevere finanziamenti, partecipare a riunioni che ne difendono e promuovono le attività, o a meeting nei quali prenda la parola un membro di un gruppo sospetto. Indossare indumenti o oggetti, o mostrarli “in modo o in circostanze tali che permettano di sospettare ragionevolmente che [la persona] è un membro o un sostenitore di un’organizzazione inclusa nella lista” in un luogo pubblico, può portare a un’incarcerazione fino a sei mesi.

La commissione *ad hoc* presso la quale si può presentare un ricorso contro l’inclusione in questa lista è la Proscribed Organisations Appeal Commission, ma risulta difficile fare ricorso contro una misura basata su informazioni confidenziali non accessibili a chi affronta tale procedura. Secondo Lord Archer di Sandwell, “c’è qualcosa di sgradevole in un processo che inizia con una condanna ancora prima di procedere a investigare se c’è un caso contro queste persone sospette”. Le inclusioni in queste liste sono spesso il risultato di richieste formulate dalle autorità dei paesi in cui tali persone sono attive, a partire da informazioni fornite dai loro servizi segreti. Le implicazioni per i rifugiati sono evidenti: passano dall’essere vittime riconosciute di una persecuzione a doversi difendere dalle accuse formulate dai loro oppressori sino a essere sospettati di coinvolgimento in attività terroristiche. Il modo in cui è strutturato il procedimento di proscrizione si traduce in una “globalizzazione della repressione” nella quale dei regimi autoritari sono associati alla “guerra al terrorismo” attraverso la generalizzazione delle pratiche che criminalizzano l’opposizione interna (armata o meno).

<sup>17</sup> Gruppo rimosso dalla lista di organizzazioni terroriste dell’Ue il 28 gennaio del 2008, e la cui inclusione nella lista inglese è stata giudicata illegittima da un tribunale inglese nel 2007, decisione contro la quale il governo ha presentato ricorso, perdendolo nel 2008.



---

## La Guantanamo d'Europa?

Il proibizionismo delle migrazioni e la violazione dei diritti fondamentali alla frontiera siciliana

Fulvio Vassallo Paleologo

*Migranti economici e richiedenti asilo: una distinzione arbitraria*

Da due decenni i media parlano degli “sbarchi” di immigrati in Sicilia come di una vera e propria “invasione”; eppure le stesse statistiche ufficiali mostrano che essi incidono solo per poco più del dieci per cento sugli irregolari identificati dalle polizie italiane poiché la grande maggioranza è composta da *overstayers* (si veda anche rapporto del ministero dell'Interno del 2007). Dal 2001, nell'isola arrivano sia i “soliti” magrebini (soprattutto alla ricerca di lavoro o in fuga da condizioni di vita inaccettabili) sia migranti provenienti dalla Somalia, dall'Eritrea, dall'Etiopia, dal Sudan, dall'Iraq, dal Pakistan, dalla Liberia, dal Ciad e da tanti altri paesi nei quali il rimpatrio sarebbe vietato dalle convenzioni internazionali (oltre che dalla legge italiana – art. 19 del T.U. n. 286 del 1998) a causa delle persecuzioni etniche e dei conflitti armati in corso. Si perpetua così non solo la falsità mediatizzata ma anche un trattamento illecito da parte delle forze di polizia, sia perché si ostacola l'accesso allo status di rifugiato o alla protezione internazionale, sia perché non mancano gli agenti delle polizie che si sentono autorizzati all'uso di modalità “muscolose” se non apertamente violente. Si ricordino al proposito le numerose testimonianze raccolte negli anni scorsi da Amnesty International, da Medici senza Frontiere, da altre Ong e da qualche giornalista. Le violenze su questi immigrati sono di fatto legittimate da un'opinione pubblica aizzata alla guerra ai clandestini, spesso descritti come presunti o appurati delinquenti e violentatori se non addirittura affiliati al terrorismo.<sup>1</sup>

Com'è noto, la riproduzione dell'immigrazione irregolare corrisponde all'assenza di canali di ingresso legale per la ricerca di lavoro, mentre le cause che spingono all'emigrazione aumentano e permane la domanda di lavoratori, in particolare irregolari, per le attività del sommerso. È ovvio che questo proibizionismo non può che favorire  *passeurs*  improvvisati e anche organizzazioni criminali che godono di complicità nelle polizie dei paesi di partenza, sempre più interessati a mercanteggiare con quelli di arrivo la stretta o l'allentamento delle maglie degli espatri.

I controlli più rigorosi da parte delle unità navali e aeree nel Mediterraneo, soprattutto dopo l'avvio delle missioni Frontex nel 2005, hanno indotto i  *passeurs*  a fare ricorso sempre più frequente a imbarcazioni medio-piccole che più facilmente possono sfuggire agli avvistamenti. Inoltre, spesso vengono

<sup>1</sup> Fra le tante violenze, ricordiamo quelle emblematiche di qualche religioso cattolico gestore di centri per irregolari, e anche quelle di agenti della componente militare e paramilitare della Croce Rossa che gestisce diversi centri.

preferiti dei quasi rottami, per ridurre il danno in caso di sequestro o affondamento. Si tratta delle cosiddette carrette del mare, molto pericolose perché ad alto rischio di affondamento in caso di mare un po' forte. Con mezzi di dodici metri carichi di oltre cento persone è sufficiente dover fare una virata improvvisa o essere costretti ad affrontare il mare di prua invece che in favore di vento per rischiare di capovolgersi. Più recentemente, a causa dei controlli più intensi nelle zone di confine tra Tunisia e Libia, le partenze si spostano sempre più a est, dalla costa libica, i percorsi si sono allungati e sono ricomparse imbarcazioni più grandi, condotte da scafisti veri e propri. Ma esistono ancora casi di piccole imbarcazioni che anche nei mesi invernali tentano l'avventura della traversata del Canale di Sicilia.

Si arriva così ai naufragi, come quelli avvenuti in Tunisia ancora all'inizio del 2009, relativamente ai quali non si hanno mai informazioni certe sul numero dei dispersi e sui tempi dei soccorsi. In effetti le autorità dei paesi di partenza non sembrano molto impensieriti da alcune centinaia di annegati, mentre mostrano attenzione solo quando si tratta di negoziare accordi bilaterali che prevedono la loro partecipazione attiva al "blocco navale" (in contrasto con tutte le normative internazionali sulla salvaguardia della vita in mare), ossia la guerra all'emigrazione, richiesta dai paesi di arrivo.

L'idea del "blocco navale" contro l'immigrazione clandestina non è nuova: fu tristemente sperimentata nel 1997 con l'affondamento della nave albanese "Kater I Rades"; negli ultimi anni però i mezzi della marina militare italiana hanno sempre anteposto agli ordini di blocco navale l'esigenza della salvaguardia della vita umana in mare. Adesso invece si rischia di ritornare all'applicazione letterale della legge Bossi-Fini. Per effetto del comma 9 bis dell'art. 11 del Testo Unico sull'immigrazione, norma aggiunta proprio dalla legge Bossi-Fini nel 2002,

la nave italiana in servizio di polizia che incontri nel mare territoriale o nella zona contigua una nave di cui si ha fondato motivo di ritenere che sia adibita o coinvolta nel trasporto illecito di migranti, può fermarla, sottoporla a ispezione e, se vengono rinvenuti elementi che confermino il coinvolgimento della nave in un traffico di migranti, sequestrarla conducendo la stessa in un porto dello stato.

In base al successivo art. 9 quater,

i poteri di cui al comma 9 bis possono essere esercitati al di fuori delle acque territoriali, oltre che da navi della marina militare, anche da parte delle navi in servizio di polizia, nei limiti consentiti dalla legge, dal diritto internazionale, o da accordi bilaterali o multilaterali, se la nave batte la bandiera nazionale o anche quella di altro stato, ovvero si tratti di una nave senza bandiera o con bandiera di convenienza.

In pratica, le autorità navali italiane possono procedere, e procedono, al blocco e al respingimento delle imbarcazioni cariche di migranti (sin da allora presunti clandestini) già al confine tra le acque internazionali e le acque territoriali dei paesi rivieraschi del Nord Africa (in una fascia che oscilla tra le 20 e le 30 miglia dalle coste africane).

Ovviamente nessuno potrà mai distinguere a distanza se a bordo di una tale imbarcazione ci sono potenziali richiedenti asilo o migranti cosiddetti “economici”. Come segnala anche l’Acnur, le procedure di respingimento in mare, attraverso i pattugliamenti congiunti ora organizzati dal governo italiano dopo le missioni del ministro Maroni in Tunisia e in Libia, rischiano di negare il diritto d’asilo e di incrementare il numero delle vittime dell’immigrazione clandestina.

### *Gli accordi di “riammissione”*

Elemento centrale di tutte le politiche di contrasto dell’immigrazione clandestina sono gli accordi di riammissione. L’Italia ha firmato oltre trenta accordi di questo tipo;<sup>2</sup> quelli recentemente conclusi con la Libia non sono tecnicamente veri e propri accordi di riammissione, innanzitutto perché non si ha mai avuto notizia di libici irregolari in Italia. Tuttavia l’intesa con la Libia comporta pattugliamenti congiunti al limite delle acque territoriali di tale paese e il concorso italiano nei controlli delle sue frontiere meridionali. In base a questi accordi, anche se in molti casi si tratta di paesi che non rispettano i diritti umani (vedi rapporti di Amnesty, di Human Rights Watch e di altre agenzie umanitarie), gli stati contraenti sono impegnati nei confronti dell’Italia a riammettere nel loro territorio i propri cittadini e, in qualche caso, anche i cittadini di paesi terzi che vi abbiano transitato e che abbiano tentato di fare o abbiano fatto ingresso irregolare in Italia. L’unico presupposto richiesto per il rimpatrio è l’accertamento della nazionalità dell’immigrato, effettuato da un rappresentante consolare del paese di origine o di provenienza. Una verifica che in qualche caso si esaurisce in un esame da parte di un interprete consolare.

Molti accordi di riammissione richiamano il limite del diritto di asilo come ostacolo all’esecuzione del respingimento e del rimpatrio forzato, ma nella prassi, come verificato dagli avvocati e dagli operatori umanitari in centinaia di casi, in Sicilia e in Puglia (dove gli immigrati sbarcati in Sicilia vengono spesso deportati) questo richiamo rimane lettera morta, soprattutto quando si procede a espulsioni o a respingimenti collettivi. Una recente giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana ha di fatto svuotato il divieto di espulsioni collettive sancito dalle convenzioni internazionali, ma rimane ancora aperta la possibilità di sospendere un procedimento giudiziario, relativo a un ricorso contro l’espulsione, per sollecitare l’intervento della Corte di Giustizia, ai sensi dell’art. 234 del Trattato Ce, ai fini della piena applicazione del divieto di espulsioni collettive, in conformità con quanto previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (nei fatti l’Italia pratica già da tempo deportazioni collettive fra le quali quelle *manu militari* – cioè con aerei militari – da Lampedusa verso la Libia nel 2004).

Nei centri di detenzione siciliani, come in quelli pugliesi, si verifica che i

<sup>2</sup> In particolare con Slovenia, Macedonia, Romania, Georgia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Estonia, Repubblica Serba e del Montenegro, Croazia, Albania, Marocco, Slovacchia, Tunisia, Algeria, Nigeria, Egitto, Pakistan, Sri Lanka.

consoli e i loro agenti abbiano libero ingresso, quasi quotidianamente, e riescano ad alimentare – con la complicità degli operatori delle strutture – un clima di intimidazione nei confronti di quanti vogliono presentare richiesta di asilo e degli operatori umanitari che tentano di assisterli. Quasi sempre è anche ignorato il diritto alla comprensione linguistica dei provvedimenti emanati a carico dei potenziali richiedenti asilo, soprattutto quando il sovraffollamento dei centri si protrae per mesi, come succede spesso a Lampedusa.

Molti paesi di transito, come la Tunisia e l'Egitto, proprio per effetto degli accordi bilaterali, accettano già adesso la logica del respingimento collettivo e dell'esternalizzazione della detenzione amministrativa dei migranti espulsi dall'Italia. Per un potenziale richiedente asilo tamil o nigeriano, il riaccompagnamento in un paese di transito come il Marocco, l'Egitto, la Tunisia o la Libia può significare una carcerazione a tempo indeterminato o la riconsegna al racket dei clandestini, la condanna a una vita di stenti se non di vera e propria schiavitù e a volte il rischio della vita. È stato anche segnalato che, in alcuni casi, paesi come la Libia hanno deportato e abbandonato i migranti in mezzo al deserto: sembra che pochi siano riusciti a sopravvivere. Ricordiamo anche che gli accordi di riammissione fin qui stipulati dall'Italia prevedono voli charter per il "rimpatrio collettivo", nonostante ciò costituisca una palese violazione del divieto di tale modalità da parte della Convenzione europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo. L'*escamotage* adottato dalle autorità consiste nel far ricorso a procedure e provvedimenti formalmente individuali ma che di fatto sono "provvedimenti fotocopia": l'espulsione collettiva è una concreta modalità di esecuzione della misura al di là della formulazione uniforme dei provvedimenti.

A seguito delle obiezioni agli accordi di riammissione con paesi che non garantiscono il rispetto degli standard minimi dei diritti umani, la tendenza più recente è quella di superare persino gli accordi bilaterali che richiedono, comunque, la ratifica (successiva) da parte del Parlamento, e possono (potrebbero) consentire all'opposizione (se ci fosse) di denunciare una politica estera contraria al rispetto dei diritti fondamentali della persona umana (ricordiamo che da tempo il centro-sinistra ha sposato e praticato quasi allo stesso modo della destra la causa della guerra all'immigrazione clandestina). Non si tratta soltanto di una posizione italiana. La Sicilia risente già di questi accordi informali stipulati con i paesi rivieraschi del Nord Africa, che si traducono nella "collaborazione" e nello "scambio di informazioni" tra le unità navali dei diversi paesi nel tentativo dichiarato di costringere le imbarcazioni dei migranti a ritornare nei porti di partenza.

È evidente che i migranti sono diventati oggetto di mercanteggio. Nel caso della Libia la collusione tra le forze di polizia e le organizzazioni criminali ha impedito che le intese e i protocolli operativi costituissero un effettivo argine dell'immigrazione clandestina.<sup>3</sup> Gli "sbarchi" continuano a crescere inesorabilmente, malgrado l'inasprirsi dei controlli e dei mezzi di contrasto.

<sup>3</sup> Si tratta di collusioni tra polizia libica e trafficanti in Libia, come emerge anche dai report sul sito [www.fortresseurope.blogspot.com](http://www.fortresseurope.blogspot.com), nel film *Come un uomo sulla terra* di Segre e da testimonianze dirette di migranti e avvocati anche su YouTube.

I rapporti con il Marocco, l'Egitto, la Tunisia e, in prospettiva, la Libia sono ormai segnati da questo scambio tra "collaborazione pratica" di polizia e vantaggi economici di varia natura che l'Italia assegna ai paesi che si impegnano a collaborare. Le "quote privilegiate" d'ingresso legale, pattuite negli accordi bilaterali con alcuni di questi paesi, si traducono invece in un ennesimo inganno, considerando che in regioni come la Sicilia, meta tradizionale dei migranti economici magrebini, le possibilità effettive di ingresso legale dalla Tunisia o dall'Egitto rimangono limitate a poche centinaia di lavoratori all'anno.

È importante osservare che gli accordi bilaterali di riammissione (come quello sottoscritto all'inizio di luglio del 2003 con il governo libico) sono stati sottratti a qualsiasi controllo parlamentare e rimessi nella loro concreta attuazione alla discrezionalità delle forze di polizia e ai (mutevoli) accordi intergovernativi (o a livello di singoli ministri). Quando questo controllo viene concesso, nei fatti si riduce all'approvazione di accordi in bianco da parte dei parlamentari, senza alcuna certezza sull'effettivo importo delle spese o sulla esatta natura degli interventi.

In voga da qualche anno, gli accordi multilaterali a livello comunitario tra i paesi europei e i paesi di provenienza aprono una prospettiva che appare del tutto irrealizzabile; basta pensare ai diversi rapporti storici e geopolitici esistenti tra i paesi europei e quelli del Sud del mondo e alla riluttanza dei partner europei più forti a partecipare all'ingente impegno finanziario dei paesi più "esposti" nell'esecuzione delle misure di trattenimento e di accompagnamento forzato.

### *Le violazioni dei diritti fondamentali degli irregolari*

Quando commissioni o delegazioni del Parlamento europeo, componenti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) o parlamentari nazionali hanno visitato i Centri di detenzione amministrativa per migranti irregolari in Sicilia è emerso un quadro di gravissime violazioni dei diritti fondamentali della persona umana, da riconoscere a tutti gli immigrati "comunque presenti nel territorio italiano" (art. 2 del Testo Unico sull'immigrazione n. 286 del 1998). In tutte le ispezioni e nei relativi documenti (si vedano i siti internet istituzionali e delle Ong) sono emersi fatti che confermano una "gestione" dell'immigrazione regolare da parte delle forze di polizia che contrasta con tutte le norme nazionali, le direttive comunitarie e i più basilari principi di umanità e di accoglienza.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Attualmente i centri italiani per irregolari da espellere e per richiedenti asilo sono: Cpt Bari Palese, Cpa Borgo Mezzanone Foggia, Cpa don Tonino Bello Otranto; Cpt C.so Brunelleschi Torino, Cpt Cassibile (SR), Cpt contrada S. Benedetto (AG), Cpt Elmas Cagliari, Cpt Europa, Cpt Gradisca (GO), Cpt Lamezia Terme (CZ), Cpt Lampedusa, Cpt Marche, Cpt Pian del Lago Caltanissetta, Cpt Ponte Galeria Roma, Cpt Postojna (Postumia) Slo, Cpt Regina Pacis, San Foca (LE), Cpt Restinco Brindisi, Cpt San Paolo Bari, Cpt Sant'Anna Crotona, Cpt Sant'Anna (MO), Cpt Serraino Vulpitta (TP), Cpt Toscana, Cpt Veneto, Cpt Via Colajanni Ragusa, Cpt Via Corelli (MI), Cpt Via Mattei (BO). Su tali centri e le vicende spesso drammatiche che si sono succedute esiste una vasta documentazione disponibile anche sui siti europei e in particolare i rapporti della Corte dei Conti del 2004 e del 2005 e il rapporto della Commissione De Mistura insediata dal governo Prodi, che nonostante le promesse non ha abrogato la legge Bossi-Fini e di fatto non ha cam-

Il “centro di accoglienza” di Cassibile, in provincia di Siracusa, funziona da anni con uno status al di fuori della legge, perché il trattenimento degli “ospiti” avviene ben oltre i termini di tempo e le modalità dettate dall’art. 13 della Costituzione italiana e dal T.U. sull’immigrazione. Nel corso del 2008 la magistratura ha aperto un’indagine sulle gravi irregolarità amministrative nella gestione del centro, irregolarità che le organizzazioni non governative avevano denunciato da tempo. La struttura “polifunzionale” di Caltanissetta, articolata in tre diverse sezioni corrispondenti al diverso “status” delle persone che vi sono trattenute, è un Centro di identificazione e di espulsione (Cie) per gli immigrati destinatari di un provvedimento di respingimento e di espulsione, come centro di prima identificazione per richiedenti asilo, solitamente trasferiti da Lampedusa, e come Centro per richiedenti asilo in attesa dell’esito della procedura (Cara). Anche a Caltanissetta sono in corso da anni indagini della magistratura per accertare la fondatezza delle gravi denunce rivolte dagli stessi migranti nei confronti dei gestori della struttura, che avrebbero accettato danaro per favorire i tentativi di fuga. Lampedusa ha avuto nel tempo diverse strutture di detenzione, fino al 2006 un centro di detenzione “camuffato” da “centro di prima accoglienza e soccorso” all’interno della zona aeroportuale, poi dal 2007 al dicembre del 2008 un vero “centro di prima accoglienza e soccorso”, che ha funzionato come centro di smistamento dei migranti verso altre strutture situate in Italia (Crotona, Caltanissetta, Gradisca di Isonzo); infine, nel mese di gennaio del 2009, in base a un fantomatico decreto del ministro Maroni neppure pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, è stato riconvertito in centro di detenzione chiuso, dove i migranti sono trattenuti per mesi, tra le proteste della popolazione ed episodi sempre più frequenti di autolesionismo e tentativi di suicidio.

In diverse strutture detentive per i migranti in Sicilia, al di là delle irregolarità amministrative nella gestione, si verificano dunque frequenti violazioni dell’art. 13 della Costituzione, che impone la convalida da parte del magistrato, entro 96 ore dall’arresto, di tutti i provvedimenti restrittivi della libertà personale adottati dalla polizia a carico dei migranti irregolari. La detenzione amministrativa avviene spesso in strutture che non presentano adeguati requisiti di sicurezza e che non sono neppure riconosciute ufficialmente come tali. Molti migranti vengono soccorsi in mare e poi condotti in “centri di prima accoglienza” che non hanno lo status dei Centri di detenzione: ciò consente alla polizia di eludere i termini rigorosi fissati dall’art. 13 della Costituzione italiana e rende talora assai difficile persino l’accesso alla procedura di asilo.

Tutte queste prassi amministrative contrastano con la legge vigente e con i regolamenti d’attuazione. L’art. 21 comma 4 del regolamento di attuazione 394/1999 prevede tassativamente che “il trattenimento dello straniero può avvenire unicamente presso i centri di permanenza temporanea individuati ai sensi dell’art. 14, comma 1 del T.U. sull’immigrazione”, con un decreto del ministro dell’Interno. Va ricordato che, in base all’art. 23 del regolamento di attuazione, il trattenimento in “centri di prima accoglienza e soccorso” è legittimo

biato nulla della penosa condizione degli immigrati in Italia. È quindi facile capire che il nuovo governo Berlusconi, in cui la Lega Nord occupa una posizione ancora più importante, non può che alzare ulteriormente il tiro contro l’immigrato nemico di turno, *NdC*.

timo “solo per il tempo strettamente necessario per l’avvio ai predetti centri (Cpt)”. Quanto avviene in Sicilia, a Lampedusa in particolare, sulla base delle ultime direttive del ministro dell’Interno si configura come una grave lesione di norme regolamentari e di principi costituzionali come gli articoli 13, che stabilisce la riserva di giurisdizione, e 24, che afferma il diritto di difesa, il quale non si può far valere effettivamente nei Centri di detenzione amministrativa in assenza del tempestivo intervento di controllo del magistrato e della presenza di un difensore. Per i migranti irregolari non c’è più lo stato di diritto ma un vero e proprio stato di polizia.

### *I respingimenti “differiti” e il trattenimento forzato*

Le denunce del movimento antirazzista siciliano e l’impegno degli avvocati che in numerose occasioni hanno ottenuto dalla magistratura l’annullamento di provvedimenti di espulsione e di trattenimento palesemente illegittimi hanno trovato autorevoli conferme nei rapporti delle più grandi agenzie umanitarie, come Human Rights Watch, la Federazione internazionale dei diritti dell’uomo (Fidh), il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, Medici senza Frontiere e Amnesty International. Dopo una visita del Comitato per la prevenzione della tortura, nel 2005, il governo Berlusconi era stato costretto a chiudere il famigerato centro di detenzione in Contrada San Benedetto ad Agrigento. Dopo la condanna del Parlamento europeo e della Corte europea dei diritti dell’uomo, all’inizio del 2006, il governo Prodi ha dovuto sospendere le deportazioni collettive verso la Libia, inaugurate da Pisanu e fortemente volute dai vertici del ministero dell’Interno.

Malgrado questi parziali successi delle organizzazioni non governative, tuttavia, gli abusi continuano e si aggravano sempre di più dopo le ultime direttive impartite dal ministero dell’Interno, soprattutto per la continua proliferazione di nuove modalità e di nuovi luoghi di trattenimento forzato, in violazione delle leggi e dei regolamenti vigenti (che imporrebbero un apposito decreto istitutivo e una precisa rendicontazione per ogni struttura). In molti casi, anche in presenza dei presupposti per l’ammissione alla procedura di asilo si è preferito comunque fare ricorso a provvedimenti di allontanamento, salvo poi a inoltrare le istanze di asilo alle competenti commissioni territoriali. Ancora nel corso del 2008 si è registrato inoltre un diffuso ricorso all’istituto del “respingimento differito” e le questure siciliane hanno emesso provvedimenti “generalizzati” di allontanamento forzato, ovvero provvedimenti fotocopia che di fatto costituiscono i presupposti per una serie di espulsioni collettive, vietate da tutte le convenzioni internazionali.

L’art. 10 del Testo Unico sull’immigrazione n. 286 del 1998 disciplina il respingimento degli immigrati irregolari, inteso non solo come comportamento materiale attuato al valico di frontiera, ma anche come provvedimento amministrativo emesso nei confronti dell’immigrato dopo il suo ingresso nel territorio nazionale, un provvedimento formale dunque, in quanto tale, impugnabile da-

vanti al Tribunale amministrativo, come è chiarito nello stesso documento consegnato al destinatario, anche se spesso i Tar regionali si dichiarano incompetenti, azzerando le già modeste possibilità di difesa legale degli immigrati irregolari. In base al primo comma dell'art. 10, "la polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente Testo Unico per l'ingresso nel territorio dello stato"; il secondo comma disciplina invece i casi di respingimento cd. "differito"; "il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri: a) che, entrando nel territorio dello stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo; b) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso".

Le ipotesi di "respingimento differito", nelle forme in cui è utilizzato in Sicilia, costituiscono frequenti casi di abuso per l'ampia discrezionalità che è attribuita all'autorità di polizia nell'individuazione dei relativi presupposti. Si riscontra anche un grave *vulnus* alle garanzie costituzionali dei migranti per l'assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale, poiché l'esecuzione di tale forma di respingimento implica inevitabilmente una coercizione della libertà personale dello straniero che spesso sfugge a un effettivo controllo giurisdizionale.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 105 del 10 aprile 2001, ha rilevato:

Il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'articolo 13 della Costituzione. Si può forse dubitare se esso sia o meno da includere nelle misure restrittive tipiche espressamente menzionate dall'articolo 13; e tale dubbio può essere in parte alimentato dalla considerazione che il legislatore ha avuto cura di evitare, anche sul piano terminologico, l'identificazione con istituti familiari al diritto penale, assegnando al trattenimento anche finalità di assistenza e prevedendo per esso un regime diverso da quello penitenziario. Tuttavia, se si ha riguardo al suo contenuto, il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle "altre restrizioni della libertà personale", di cui pure si fa menzione nell'articolo 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'articolo 14, secondo il quale il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede a ripristinare senza ritardo la misura ove questa venga violata.

E secondo la Corte di Cassazione

si determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'articolo 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti



come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica ma in quanto esseri umani.

### *Procedure di identificazione e blocco degli irregolari a Lampedusa*

Appare singolare la tempestività con la quale si riesce a stabilire in poche ore la nazionalità e la provenienza dei presunti “scafisti”, perché, se è semplice accertare l'identità di chi è stato già espulso in una occasione precedente, non è sempre possibile arrivare a identificazione certe in poche ore per persone prive di documenti che non hanno mai fatto ingresso in Italia. Al riguardo è bene ricordare che in Sicilia operano specifiche “task force” del ministero dell'Interno, appositamente destinate alle indagini di polizia e alla scoperta degli scafisti. Molto spesso però i risultati investigativi si fondano sulle denunce di immigrati che subito dopo si rendono irreperibili, magari dopo avere ottenuto un permesso di soggiorno per la collaborazione prestata; l'esito dei processi risulta assai incerto, e il numero delle condanne pronunciate con sentenza definitiva è esiguo. In ogni caso, malgrado l'impiego di queste unità specializzate, l'immigrazione clandestina e il suo sfruttamento da parte di alcune organizzazioni criminali appaiono ben lungi dall'essere sconfitti.

La decisione del ministro Maroni di trasferire (a fine 2008 provvisoriamente) a Lampedusa la commissione territoriale già insediata a Trapani, e di trattenere in quest'isola tutti i migranti che vi arrivano o che sono soccorsi da mezzi militari italiani nel Canale di Sicilia, ha creato le condizioni per gravi violazioni del diritto interno, del diritto comunitario e del diritto internazionale. La decisione è quindi stata ritirata, ma i rischi di altre violazioni dei diritti di difesa sono ancora gravi. La decisione di Maroni che vuole bloccare sull'isola tutti i migranti giunti a Lampedusa rischia di privare i migranti che potrebbero impugnare un provvedimento di allontanamento forzato e nega loro qualsiasi possibilità di difesa, poiché in quell'isola non esiste né un ufficio giudiziario, né tantomeno una questura o una prefettura (le più vicine si trovano ad Agrigento, città priva di aeroporto a oltre otto ore di navigazione da Lampedusa). Gli eventuali ricorsi degli immigrati trattenuti a Lampedusa dovrebbero essere impugnati davanti al Tribunale ordinario o al Tribunale amministrativo di Palermo, entro termini assai brevi e perentori. Le convalide dei trattenimenti e la presenza di alcuni difensori di ufficio, giunti sotto scorta di polizia nel centro di detenzione di Lampedusa, non sembrano soddisfare gli standard minimi dei diritti di difesa riconosciuti nei paesi democratici e sanciti dalla Convenzione europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Se il ministro Maroni riuscirà a dar corso a quanto annunciato, ovvero a rimpatriare gli irregolari di Lampedusa, e se sarà applicato l'accordo con la Libia e anche verso i paesi di transito, il diritto di difesa degli irregolari e dei richiedenti asilo che riceveranno un diniego sarà carta straccia.

A tal riguardo la giurisprudenza della Cedu<sup>5</sup> ha avuto modo di rilevare come in materia di rimedi effettivi l'appello debba comportare un effetto sospensivo, nel senso che costituisce un dovere da parte dello stato fissare la necessità di una tale tutela. A ciò si aggiunge la decisione della Corte europea di giustizia del 1986 nella quale si ricorda come, fra i principi generali della Comunità europea, il diritto alla protezione giudiziaria effettiva sia ben definita e come la legge comunitaria richieda un esame giudiziale effettivo delle decisioni delle autorità nazionali prese in applicazione di disposizioni di legge europea.

### *Dalla Sicilia a Bruxelles: violazione dei principi di diritto comunitario*

In base a quanto afferma la direttiva comunitaria 2005/85/CE

è un principio fondamentale del diritto comunitario che le decisioni relative a una domanda di asilo e alla revoca dello status di rifugiato siano soggette a un rimedio effettivo dinanzi a un giudice. L'effettività del rimedio, anche per quanto concerne l'esame degli elementi pertinenti, dipende dal sistema amministrativo e giudiziario di ciascuno stato membro considerato nel suo complesso.

Secondo l'articolo 18 della stessa direttiva

gli stati membri non trattengono in arresto una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente asilo. Qualora un richiedente asilo sia trattenuto in arresto, gli stati membri provvedono affinché sia possibile un rapido sindacato giurisdizionale.

La direttiva prevede poi il "diritto a un mezzo di impugnazione efficace in caso di diniego della domanda di asilo o protezione umanitaria" e, nei casi in cui questa sia dichiarata "irricevibile", anche al fine di stabilire misure cautelari.

Una recente risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2009, dopo avere chiesto agli stati membri di adottare strumenti legislativi che consentano l'ingresso legale dei migranti, "deplora" le crescenti misure di controllo alle frontiere, che peccano per la mancanza di meccanismi necessari all'identificazione dei potenziali richiedenti asilo alle frontiere dell'Europa, ciò che conduce a una violazione del principio di non-respingimento, come iscritto nella Convenzione del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati". La stessa Risoluzione del Parlamento europeo

chiede al Consiglio di chiarificare i ruoli rispettivi dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli stati membri dell'Unione europea (Frontex) e degli stati membri, al fine di garantire che i controlli alle frontiere siano rispettosi dei diritti dell'uomo; considera urgente emendare il mandato di Frontex, al fine d'includervi il salvataggio in mare; chiede che il Parlamento europeo possa esercitare un controllo democratico nella conclusione di accordi da parte di Frontex con i paesi terzi [e] s'inquieta che la tendenza ad allontanare sempre più i controlli delle frontiere geografi-

<sup>5</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

che dell'Unione renda molto difficile il controllo di ciò che succede quando le persone aspiranti allo statuto di rifugiati e le persone che hanno bisogno di protezione internazionale entrino in contatto con le autorità di un paese terzo.

## La Risoluzione

ricorda che anche i migranti che non presentano domanda d'asilo devono essere accolti nelle strutture appropriate e adatte, dove possano prendere conoscenza – con l'aiuto di interpreti e di mediatori culturali formati a tale scopo dei loro diritti e delle possibilità offerte dal diritto del paese d'accoglienza, il diritto comunitario e le convenzioni internazionali [precisando che] chiede di accordare un'attenzione particolare ai minori non-accompagnati e a quelli separati dai genitori che arrivano sul territorio dell'Unione attraverso l'immigrazione irregolare e sottolinea l'obbligo degli stati membri di fornire loro assistenza e una protezione speciale; chiede tutte le autorità – locali, regionali, nazionali – e alle istituzioni europee, di cooperare in modo assiduo per proteggere questi bambini da tutte le forme di violenza e di sfruttamento, di assicurare la designazione senza attesa di un tutore, di fornire loro assistenza giuridica, di ricercare la loro famiglia e di migliorare le loro condizioni d'accoglienza, per mezzo di un alloggio appropriato, l'accesso facilitato ai servizi sanitari, l'educazione e la formazione, in particolare per l'insegnamento della lingua ufficiale del paese di accoglienza, la formazione professionale e una completa integrazione nel sistema scolastico.

Il Parlamento europeo nella stessa risoluzione vieta categoricamente la detenzione amministrativa di minori, e ricorda che la detenzione amministrativa di minori non deve esistere e che i bambini accompagnati dalle loro famiglie non devono essere detenuti che in circostanze veramente eccezionali, di durata il più possibile limitata.

Si vedrà come, alla luce di questi principi, le istituzioni comunitarie reagiranno alle numerose denunce presentate nei confronti del governo italiano dopo il brusco mutamento di destinazione delle strutture per gli immigrati a Lampedusa.

### *Le nuove procedure di trattenimento e di convalida adottate a Lampedusa*

I Centri di detenzione di Lampedusa (entrambi strutture chiuse, quindi di detenzione amministrativa) sono privi dei requisiti e dei documenti necessari per funzionare. Come nel caso del Vulpitta di Trapani, dove nel 1999 sei migranti persero la vita a causa di un rogo in una delle celle sbarrate con catenacci da saracinesca e assi di ferro, anche a Lampedusa sia il nuovo centro di accoglienza presso la base Loran sia il vecchio centro di accoglienza adesso denominato Cie (Centro di identificazione ed espulsione) di contrada Imbriacola risultano privi delle certificazioni e degli impianti antincendio obbligatori per legge. In particolare, non sembra che nella ex base Nato Loran esistano scale di sicurezza, quelle che, se fossero esistite, avrebbero forse evitato le ferite delle due donne scampate alle fiamme nella caduta dalla finestra dalla quale erano uscite per mettersi in salvo.

È assai singolare che non si abbia accesso al testo del decreto del ministro dell'Interno che, di concerto con gli altri ministeri competenti, stabilisce la trasformazione del centro di prima accoglienza di Lampedusa in un Cie, con un semplice tratto di penna, senza adeguare a norma le strutture già al collasso per l'elevato numero di migranti. Alla data dei primi provvedimenti di respingimento dei migranti rinchiusi nel centro di Contrada Imbriacola, il decreto istitutivo del Cie non risultava ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale, anche se al 26 gennaio 2009 i decreti di respingimento, notificati assieme ai decreti di trattenimento, davano già per esistente il Centro di identificazione ed espulsione. Se prima di quella data il decreto istitutivo del Cie non fosse stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, tutti i provvedimenti di trattenimento, emessi a seguito del respingimento differito, adottati dal questore di Agrigento sarebbero assolutamente nulli. Non si comprende quindi come i giudici di pace possano avere convalidato (si presume alla presenza di un interprete, e in così breve tempo, secondo i media), centinaia di provvedimenti di trattenimento probabilmente nulli. Non si comprende neppure come nessuno dei difensori d'ufficio, entrati nel Cpa/Cie di Lampedusa al seguito dei giudici, sotto una nutrita scorta di polizia, abbia sollevato eccezioni sulla legittimità dei provvedimenti di trattenimento, e di respingimento, disposti peraltro dopo oltre trenta giorni dall'ingresso dei migranti nel territorio nazionale.

È bene ricordare che la futura attuazione della direttiva comunitaria sui rimpatri n. 115 del 2008, con il prolungamento dei termini della detenzione amministrativa fino a 18 mesi e la possibilità di espellere anche minori non accompagnati, potrà rendere ancora più esplosiva la situazione nell'isola, soprattutto quando il tempo migliorerà e gli arrivi si intensificheranno. La scelta adottata da Maroni e confermata da Berlusconi di bloccare tutti i migranti giunti a Lampedusa nel nuovo centro di detenzione e nel centro d'accoglienza, dopo il prolungamento dei tempi della detenzione amministrativa, renderà ingestibile la situazione degli arrivi a Lampedusa. Ne risulterà sconvolto il quadro delle garanzie dei diritti fondamentali finora riconosciuti ai migranti, anche se irregolari, in base all'art. 2 del Testo Unico sull'immigrazione, n. 286 del 1998, e all'art. 3 della Convenzione europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo, che vieta trattamenti inumani e degradanti anche a Lampedusa, non solo in Libia e in Tunisia.

### *Nota del curatore*

Non è difficile immaginare che l'ideale del ministro Maroni sarebbe stato quello di fare di Lampedusa un'isola-carcere per espellendoli, un luogo in disparte in cui (un po' come ai tempi del fascismo si faceva con i confinati prima della deportazione in Germania) si potessero usare maniere sbrigative con chi osa entrare sul suolo europeo. Ma il sogno di Maroni sembra destinato a sfumare grazie anche a una sorprendente mobilitazione della popolazione dell'isola, capeggiata dal sindaco. È noto che le ragioni di questa mobilitazione sono in parte ambigue o – secondo alcuni – di mercanteggio, al pari di quelle che suscitano l'interesse dei paesi di partenza o di transito per le migrazioni irregolari. Tuttavia, la popolazione capeggiata dal sindaco (non di sinistra) ha gridato di non essere razzista e di interessarsi alla tutela degli immigrati e ha anche

reso omaggio ai migranti morti in mare. Peraltro, molti operatori delle polizie non mancano di praticare modalità da truppe coloniali non solo nei confronti degli immigrati che hanno osato uscire dal centro di detenzione. Così, confondendo un pescatore lampedusano con un immigrato (visto che – come dice lo stesso sindaco – i siciliani sono spesso scuri di pelle...), l'hanno inseguito e manganellato, fermandosi solo dopo un bel po', quando è sorto loro il dubbio che non si trattasse di uno "sporco irregolare da massacrare" (come ha detto il ministro Maroni: "bisogna essere cattivi con questi... come dire... così imparano a non venire qua da noi", con un linguaggio da Padania profonda dove se osi avvicinarti al campo o alla villetta del *parvenu* ti si grida "se ti avvicini t'ammazzo"). Ma ci sono anche operatori e agenti delle polizie sinceramente umanitari.

La vicenda di Lampedusa può essere considerata emblematica di un proibizionismo europeo che si trasforma in guerra aperta, con anche miscugli fra umanitari e *embedded*. Si vedrà se Maroni e Berlusconi saranno capaci di fare di Lampedusa la Guantanamo d'Europa.

Riportiamo parte del racconto della visita del senatore P. Marcenaro al Cspa e alla base Loran Centor di Lampedusa in qualità di membro della Commissione diritti umani (fra i pochi privilegiati che riescono a entrarvi poiché l'accesso è negato sia alle Ong non *embedded* sia agli avvocati), pubblicato da "Il Riformista", 14 febbraio 2009.

978 persone, per circa 4/5 tunisini, di sesso maschile, per la grande maggioranza giovani al di sotto dei trent'anni, la gran parte dei quali sono rinchiusi dal 26-27 dicembre 2008 in un centro progettato per circa 350 persone. I detenuti lamentano sia la scarsità delle razioni che l'insufficienza del loro numero. Il direttore dell'ente gestore – Lampedusa Accoglienza – sostiene al contrario che vengono confezionate cento razioni in più di quelle strettamente necessarie. La coda per mangiare dà un'impressione di disordine e di ansietà. Il pasto viene consumato in mano, seduti per terra o sui letti. Di una vera e propria mensa non si può parlare. Nelle camerate, uno spazio tra i venti e i trenta metri quadrati, sono ammassate venticinque e a volte più persone. L'ambiente è sudicio e l'aria mefitica. Sui pavimenti, rifiuti di ogni genere. Ci sono letti a castello, ma anche chi dorme a terra. Le camerate [...] uno spazio tra i venti e i trenta metri quadrati sono ammassate 25 e a volte più persone. L'impressione è di grovigli umani inestricabili. [...] aria mefitica. Sui pavimenti rifiuti di ogni genere, ovunque. Da quanto tempo nessuno fa alcun genere di pulizie? In ogni stanza due file fitte di letti a castello: ma forse meno della metà delle persone sono sistemate in questo modo. Sotto i letti e in ogni altro spazio residuo sono infilati in qualche modo delle specie di materassi di gommapiuma. Alcuni hanno semplicemente steso una coperta per terra. Altri materassi occupano le scale esterne in metallo, completamente all'aperto [...] un labirinto di giacigli sui quali ogni tanto stanno stese persone con l'aria malata. Nelle stanze manca la luce. Le plafoniere sono divelte e i fili elettrici pendono pericolosamente dal soffitto. I telefoni a scheda sono letteralmente radicati dai muri [...] letteralmente trattati come bestie [...] le stanze che confinano con i servizi igienici: l'acqua e la pipì filtrano attraverso i muri e imbevono lenzuola e coperte di chi dorme da quella parte. C'è ovunque una puzza di latrina che prende alla gola. Per quanto riguarda l'igiene personale il direttore di Lampedusa Gestione afferma che vengono distribuiti ogni tre giorni kit che contengono due slip e un asciugamano: i trattenuti dicono che le mutande vengono cambiate ogni 10/15 giorni, mostrano i piedi nudi, in molti casi senza calze né scarpe. Quasi tutti chiedono di potersi sbarbare e si lamentano che anche questo gli sia impedito. Mostrano le

barbe e i capelli lunghi e sporchi. Un ragazzo che parla un francese perfetto e che sicuramente ha alle spalle studi superiori mi dice che sarebbero disposti a rasarsi a turno, sotto il controllo del personale di vigilanza, senza naturalmente trattenere i rasoi che potrebbero diventare uno degli strumenti di quell'autoleSIONISMO che molti hanno già usato e ancora useranno pensando di arrivare in questo modo dove non riescono con altri mezzi. Quanti hanno fatto richiesta di asilo sono tenuti insieme a tutti gli altri, senza nessuna distinzione. Molti dichiarano di non aver avuto, in oltre 45 giorni di trattenimento, alcuna informazione su diritti e doveri, né alcuna possibilità di disporre degli strumenti per far valere le proprie ragioni e ricorrere attraverso la giurisdizione avverso le decisioni considerate ingiuste [...] nessuna delle persone con le quali ho parlato ha detto di aver potuto incontrare un legale, né d'ufficio né naturalmente di fiducia [...] non ci sono radio, televisioni o qualsiasi altro tipo di attività ricreativa. Il quadro che ne emerge è quello di un degrado dove qualsiasi diritto è violato e nel quale è l'umanità delle persone a essere cancellata.

Si potrebbe aggiungere che manca solo che ai detenuti a Lampedusa siano messe le uniformi di color arancio, come quelle che sono messe ai clandestini nei centri americani per gli irregolari e ai detenuti di Guantanamo.

Come avviene da anni in tanti centri per espellendi in tutti i paesi, e com'era ben prevedibile, due giorni dopo la visita qui sopra raccontata, è esplosa una violenta rivolta;<sup>6</sup> un incendio ha investito tutte le strutture. Le forze di polizia hanno sparato lacrimogeni e sono entrate in assetto antisommossa; 24 i feriti e gli ustionati tra gli immigrati, i poliziotti e i vigili del fuoco. La rivolta è scoppiata dopo l'inizio di uno sciopero della fame da parte di detenuti tunisini per protesta contro il rimpatrio coatto. Circa venti tunisini sarebbero stati arrestati. Il ministero dell'Interno ha trasferito tutti i detenuti in altri centri. Il sindaco dell'isola ha dichiarato: "La colpa è del governo che ha trasformato il centro in un lager. Gli immigrati sono esasperati... So che sono stati lanciati lacrimogeni e poi è divampato il rogo, probabilmente appiccato dagli extracomunitari. [...] Grazie all'opera svolta dal ministro si è corso il rischio che potesse accadere una strage sia tra gli immigrati, sia tra le persone che lavorano all'interno del centro e tra la popolazione".<sup>7</sup>

<sup>6</sup> La protesta contro il trasferimento a Roma in vista del rimpatrio (F. Viviano, "la Repubblica" 18 febbraio 2009).

<sup>7</sup> "La Sicilia", 18 febbraio 2009.

---

## La guerra al terrorismo globale nelle pratiche giudiziarie

Gabriella Petti

### *Premessa del curatore*

Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, quello di Madrid nel 2004 e poi quello di Londra nel 2005, in tutti i paesi si è scatenata una caccia al "terrorista islamico" che, come era ben prevedibile, ha finito per trasformarsi in una persecuzione cieca nei confronti di immigrati regolari e irregolari, che spesso non avevano alcuna idea di nessun genere di terrorismo ma avevano la sola "colpa" di essere originari di paesi considerati islamici o di conoscere frequentatori di luoghi di culto. Negli Stati Uniti, in virtù del Patriot Act, migliaia di presunti musulmani sono stati convocati nei locali della polizia e trattenuti a volte a lungo senza alcun motivo. In tutti i paesi occidentali, con una periodicità di tre-sei mesi, i media sono stati usati per lanciare l'allarme di terribili attentati (con armi di distruzione di massa, bioterrorismo, nei luoghi di grandi assembramenti di persone come la metropolitana nelle ore di punta, piazza San Pietro o gli stadi ecc.). In Italia, l'allora ministro dell'Interno dichiarò che erano stati arrestati 178 "terroristi islamici" nel triennio 2001-2003. Nel frattempo il sostituto procuratore Dambroso, che raggiunse una celebrità internazionale sorprendente (fu proclamato dal "Times" "uomo dell'anno 2003"), affermava che in Italia c'erano "2000 addestrati alle stragi", il capo del governo Berlusconi vantò di avere sventato ogni attentato e minaccia facendo arrestare più di 200 terroristi. Come s'era cominciato a capire sin dai primi arresti, nella maggioranza dei casi si trattava di immigrati che non avevano nulla a che vedere con il terrorismo (fra i casi-bufale più clamorosi ricordiamo gli arresti per la presunta preparazione di un attentato alla basilica S. Petronio di Bologna e l'arresto di 27 pakistani a Napoli). Un preciso bilancio della persecuzione dei presunti "terroristi islamici" resta ancora da fare; la cronologia di blitz, arresti e bufale appare alquanto tragicomica ma le vittime di questa caccia sono state molto più numerose di quanto si immagini. In realtà migliaia di persone sono scappate dall'Italia perché estenuate dall'accanimento persecutorio, istigato da una campagna mediatica esasperata non solo a opera di integralisti crociati come Fallaci, Allam o Pera ma anche da giornalisti che successivamente – e assai tardivamente – sembrano essere passati al fronte della controinformazione firmando articoli e scrivendo libri che dicono l'opposto delle veline dei servizi segreti che prima erano stati così solerti a pubblicare. Lo studio qui presentato analizza l'attività meno spettacolare, e tuttavia non meno ostile, dei tribunali italiani e ricostruisce la guerra italiana al terrorismo.

### *Offensiva al terrorismo internazionale<sup>1</sup>*

La "guerra al terrorismo globale" ha reso esplicita l'assenza di un confine netto tra tempo di guerra e tempo di pace – eliminando la distinzione tra "poli-

<sup>1</sup> Questa è una sintesi della ricerca sui processi per terrorismo internazionale in Italia, svolta nell'ambito del programma europeo Challenge. Si tratta di una ricerca etnografica con analisi delle ordinanze e delle

ziesco e militare”, tra “nemico e criminale”.<sup>2</sup> Dopo l’11 settembre in tutti i paesi occidentali si sono diffuse riforme legislative e prassi operative all’insegna della guerra a una minaccia così inafferrabile da rendere necessario l’irrigidimento delle misure di controllo e l’istituzione di misure eccezionali a tutti i livelli del processo penale (dalle indagini al giudizio). Tali riforme sono state adottate senza che fosse stato raggiunto un accordo definitivo sulla natura stessa del terrorismo globale,<sup>3</sup> nonostante numerose convenzioni internazionali abbiano tentato di individuare una definizione comune sull’argomento.<sup>4</sup> La discussione all’interno delle Nazioni Unite è aperta: sulla necessità di distinguere gli atti terroristici da quelli compiuti dai *freedom fighters* le opinioni dei governi divergono.<sup>5</sup>

La stessa lotta al terrorismo si è sviluppata diversamente nei singoli contesti. Infatti, è piuttosto diffusa la convinzione che l’Unione europea abbia partecipato all’offensiva globale al terrorismo adottando una strategia in parte diversa da quella dei paesi di area anglosassone.<sup>6</sup> La Decisione quadro sulla lotta al terrorismo si limita a stabilire che l’attribuzione di un carattere terroristico al reato non dipende dall’atto in sé ma dal suo collegamento a un’azione ritenuta tale da ogni governo.<sup>7</sup> In generale, ovunque sono stati adottati e raffinati gli strumenti repressivi già sperimentati in occasione di *altre emergenze criminali*.<sup>8</sup>

L’offensiva globale contro il terrorismo è stata accompagnata e sostenuta da un clima di paura che non ha in sé nulla di naturale e che per essere istituito necessita della collaborazione tra molteplici attori sociali. Se si leggono i contenuti delle documentazioni prodotte dagli apparati internazionali, si può ipotizzare l’affermazione di un discorso comune che prende forma grazie all’apporto degli esperti (forze dell’ordine, magistrati, funzionari e analisti) delle

sentenze emesse dai tribunali, interviste agli attori coinvolti (magistrati, avvocati, interpreti, giornalisti) e osservazione sul campo dei processi.

<sup>2</sup> La sovrapposizione tra terrorismo e nemico è una delle conseguenze più recenti delle trasformazioni che la guerra ha subito negli ultimi quindici anni. Si veda A. Dal Lago, *La guerra-mondo*, in “Conflitti globali”, 1, 2005, pp. 11-32; S. Palidda, *Politiche della paura e declino dell’agire pubblico*, in “Conflitti globali”, 5, 2007, pp. 13-23; R. Ciccarelli, *Guerra ai pirati del XXI secolo*, in “Conflitti globali”, 4, 2006, pp. 97-106.

<sup>3</sup> Si veda R. Pape, *Morire per vincere. La logica strategica del terrorismo islamico*, Il Ponte, Bologna 2007.

<sup>4</sup> Le convenzioni stipulate già a partire dalla fine degli anni settanta sono 13; la più recente è quella contro il terrorismo nucleare, del 2005. Si veda A. Cassese, *Lineamenti di diritto internazionale penale*, il Mulino, Bologna 2005.

<sup>5</sup> Si pensi alle posizioni della Lega Araba e della Conferenza Islamica nelle convenzioni internazionali del 1998 e del 1999. Si veda A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari 2005.

<sup>6</sup> D. Bigo, E. Guild, *De Tampere à Séville, vers une ultra gouvernementalisation de la domination*, in “Cultures & Conflicts”, 45, 2002, p. 5-25. Si veda anche Statewatch Analysis, *Immigration and Asylum in the EU After 11 September 2001*, 14, 2002 ([www.statewatch.org/news/2002/sep/](http://www.statewatch.org/news/2002/sep/)) e gli aggiornamenti reperibili sul sito dell’organizzazione. In generale sulla condizione delle libertà civili “dopo l’11 settembre” si veda D. Bigo, A. Tsoukala (a c. di), *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, Routledge, New York 2008. Per un’analisi dell’influenza statunitense sulle misure adottate in Europa contro il terrorismo si veda J.C. Paye, *La fine dello stato di diritto*, manifestolibri, Roma 2005; L. Bauccio, *L’accertamento del fatto reato di terrorismo internazionale*, Giuffrè, Milano 2005.

<sup>7</sup> Si veda D. Hermant, D. Bigo, *Les Politiques de lutte contre le terrorisme*, in F. Reinares (a c. di), *European Democracies against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, Ashgate Publishing, Abington 2001.

<sup>8</sup> Si veda F. Viganò, *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, in “Cassazione penale”, 47, 10, 2007, p. 3953-3987.



“burocrazie amministrative”<sup>9</sup> e che tende a costruire l’identikit del terrorista su quello dell’immigrato arabo-musulmano, individuando in esso l’oggetto per eccellenza delle paure contemporanee.

In Italia, per esempio, l’impegno dei media, degli opinion maker, dei dirigenti delle forze dell’ordine e dei leader politici è stato così intenso e continuo da riuscire a influenzare fortemente l’opinione pubblica; come mostrano numerosi sondaggi, il “pericolo terrorista islamista” per molto tempo si colloca al primo posto fra le paure che assillerebbero i “cittadini”.<sup>10</sup> Regolarmente, dopo ogni attentato, le cronache registrano arresti di pericolosi “terroristi” in procinto di organizzarne altri anche in Italia e la gran parte dei mezzi di comunicazione di massa alimenta senza sosta il panico sull’“allarme terrorismo”.<sup>11</sup> Una conseguenza immediata del clima di panico morale è stata l’esasperazione delle misure adottate dopo l’introduzione del reato di terrorismo internazionale.<sup>12</sup> Soprattutto in occasione degli attentati di Madrid e Londra sono riprese le campagne di persecuzione mediatica e poliziesca delle “comunità sospette”<sup>13</sup> ed è cominciato un nuovo ciclo di riforme legislative. Già la riforma delle misure sull’immigrazione emanata nel 2002 adotta provvedimenti più repressivi di quella precedente, proprio richiamandosi al binomio immigrazione e terrorismo, ma è soprattutto con la legge promulgata nel 2005 che vengono introdotte le limitazioni più significative ai diritti individuali e il concetto di terrorismo viene esteso fino a comprendere le attività svolte in tempo di guerra.<sup>14</sup>

Nel complesso, le norme adottate si sono talmente allontanate dai principi costituzionali da far temere il delinarsi di un *diritto penale del nemico*<sup>15</sup> che rischierebbe di contaminare con una logica di guerra ampi settori della giustizia penale. Sono ormai molti, soprattutto tra i teorici del diritto, a pensare che il sistema di garanzie giuridiche precedente sia stato proprio una delle vittime principali del terrorismo. Secondo alcuni studiosi si starebbe affermando uno

<sup>9</sup> La redazione del testo presentato dalla Commissione europea è stata quasi integralmente assicurata da un comitato permanente (Coroper) composto da funzionari legati al Consiglio e in particolare da un gruppo di lavoro interno allo stesso comitato; si veda J.C. Paye, *La fine dello stato di diritto*, cit., p. 46.

<sup>10</sup> Il più recente è il sondaggio pubblicato dal “Financial Times” nell’estate 2007 che colloca gli italiani al secondo posto nella classifica delle popolazioni che considerano i musulmani una minaccia per la sicurezza nazionale, a causa del loro automatico accostamento con il terrorismo. Si veda D. Dombey, S. Kuper, *Britons ‘more suspicious’ of Muslims*, in “The Financial Times”, 19 agosto 2007, www.ft.com.

<sup>11</sup> Immediatamente dopo gli attentati di Mumbai del 26 novembre del 2008 in Italia sono stati arrestati due presunti terroristi, sono state prese di mira le moschee e si è aperta la campagna di allarme per gli attentati: *Terrorismo, progettavano attentati due marocchini arrestati a Milano*, in “la Repubblica”, 2 dicembre 2008; *Islam, la Lega va all’attacco. “Moratoria su costruzione Moschee”*, in “Corriere della Sera”, 3 dicembre 2008; *Terrorismo, allerta per Natale. “Controlli in chiese e supermercati”*, in “Corriere della Sera”, 5 dicembre 2008.

<sup>12</sup> Con la legge di conversione (l. n. 438/2001) del d.l. n. 374/2001 è stato riscritto l’art. 270 bis del Codice Penale introducendo anche il reato di terrorismo internazionale.

<sup>13</sup> P. Hillyard, *Suspect Communities: People’s Experience of the Prevention of Terrorism Acts in Britain*, Pluto Press, London 1993.

<sup>14</sup> Si tratta della legge n. 155/2005. Dopo l’attentato di Madrid anche il mandato di arresto si diffonde in tutti gli ordinamenti internazionali. L’Italia lo recepisce solo nell’aprile 2005 (l. 69/2005); si veda E. Guild, *Constitutional Challenge to the European Arrest Warrant*, Wolf legal publisher, Oisterwijk 2006. Con la legge 155/05 viene introdotto nel Codice Penale anche l’art. 270sexies che precisa la definizione di terrorismo internazionale.

<sup>15</sup> Si veda l’accezione del “diritto penale del nemico” data da Günther Jakobs, *In quale misura i terroristi meritano di essere trattati come persone titolari di diritti?*, in R.E. Kostoris, R. Orlandi, *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli, Torino 2006.

“stato di eccezione”<sup>16</sup> permanente e generalizzato; altri, invece, preferiscono parlare a questo proposito di gestione incessante dell’*emergenza*.<sup>17</sup> Le posizioni all’interno di questo dibattito sono abbastanza differenti,<sup>18</sup> anche se tutti concordano sul fatto che le democrazie devono combattere il terrorismo “con una mano legata dietro la schiena”, perché questo apparente fattore di debolezza è la ragione della tenuta e del successo dei sistemi democratici.<sup>19</sup>

L’enfasi posta sulla necessità di rimanere rigorosamente nei confini tracciati dalla cultura giuridica spinge a osservare più da vicino il sistema giudiziario. Il trattamento a cui sono stati sottoposti molti cittadini di religione islamica non può essere ricondotto semplicemente al clima di panico morale costantemente riprodotto o alla eccezionalità delle misure adottate, ma va interpretato, almeno in Italia, anche alla luce dell’attività e delle prassi operative dei tribunali. Questi ultimi interessano in quanto *set* in cui si costituiscono, o ridefiniscono, discorsi, forme di sapere e pratiche che riproducono le rappresentazioni sociali sul “terrorismo islamico”. Il tribunale è, in un certo senso, un mondo a parte: non costituisce un sistema distinto ma è uno spazio all’interno del quale si “agita l’intero mondo sociale *in un modo particolare*”.<sup>20</sup> Tale spazio non va inteso come una comunità omogenea ma come un “campo” nel quale professionisti caratterizzati da una diversa dotazione di capitale specifico e differentemente collocati al suo interno sono in concorrenza a partire da un insieme di presupposti condivisi.<sup>21</sup>

I processi ci dicono qualcosa sul terrorismo che è difficile trovare nei discorsi ufficiali; in particolare, attraverso le loro pratiche concrete, producono determinati effetti e influenzano le definizioni legali di terrorismo.<sup>22</sup> A sua volta, però, occuparsi di terrorismo in tribunale permette una migliore compren-

<sup>16</sup> G. Agamben, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003.

<sup>17</sup> Su Agamben si vedano per esempio J.C. Paye, *La fine dello stato di diritto*, cit.; E. Guild, *L’État d’exception, le juge, l’étranger et les droits de l’Homme: trois défis des Cours britanniques*, in “Cultures & Conflicts”, 58, 2005, pp. 183-204; R. Ciccarelli, *Guerra ai pirati del XXI secolo*, cit.; P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, il Mulino, Bologna 2006, p. 61.

<sup>18</sup> Per una rassegna del dibattito italiano sul “diritto penale del nemico” si veda Aa.Vv., *Verso un diritto penale del nemico?*, numero monografico di “Questione giustizia”, 4, 2006; M. Pavarini, *La neutralizzazione degli uomini inaffidabili. La nuova disciplina della recidiva e altro ancora sulla guerra alle Unpersonen*, in “Studi sulla questione criminale. Nuova serie dei delitti e delle pene”, 1, 2, 2006, pp. 7-29; M. Donini, M. Papa, *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Giuffrè, Milano 2007; Aa.Vv., *Delitto politico e diritto penale del nemico*, Monduzzi, Bologna 2007.

<sup>19</sup> Si tratta di un’affermazione del presidente della Corte Suprema d’Israele, Ahron Barak, contenuta nella sentenza del 30 giugno 2004 (*The Supreme Court Sitting as the High Court of Justice: Beit Sourik Village Council v. 1) The Government of Israel; 2) Commander of the IDF Forces in the West Bank*). Il brano è ripreso in molti saggi sul tema del terrorismo.

<sup>20</sup> B. Latour, *La fabbrica del diritto. Etnografia del Consiglio di Stato*, Città aperta, Enna 2007, p. 320.

<sup>21</sup> Sul concetto di campo si veda M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino 1976 e *Microfisica del potere. Interventi politici*, Einaudi, Torino 1977; D. Garland, *Pena e società moderna. Uno studio di teoria sociale*, il Saggiatore, Milano 1999; P. Bourdieu, *La Force du droit*, in “Actes de la recherche en sciences sociales”, 64, 1, 1986, p. 6.

<sup>22</sup> Per una antologia di questo stile di ricerca si vedano P.P. Giglioli, A. Dal Lago, *Etnometodologia*, il Mulino, Bologna 1983; S. Hester, P. Eglin, *Sociologia del crimine*, Pieromanni, Lecce 1999. Per le ricerche italiane in questo campo si veda F. Quassoli, *Rappresentazioni di senso comune e pratiche organizzative degli operatori del diritto*, in “Rassegna italiana di sociologia”, xxxix, n. 1, 1999, 43-75; G. Mosconi, D. Padovan, *La fabbrica dei delinquenti. Processo penale e meccanismi sociali di costruzione del condannato*, L’Harmattan, Torino 2005; C. Sarzotti (a c. di), *Processi di selezione del crimine. Procure della Repubblica e organizzazione giudiziaria*, Giuffrè, Milano 2007.

sione delle logiche, generalmente messe in ombra dalle *routine* organizzative, che governano i processi stessi. Detto altrimenti, i procedimenti giudiziari che hanno riguardato il terrorismo “islamico” sono particolarmente utili per comprendere come meccanismi di esclusione, neutralizzazione e annientamento simbolico (o materiale) di alcune categorie di individui siano consentiti non tanto da un contesto di eccezionalità legale quanto dall’assoluta normalità delle pratiche di tutti i giorni nei tribunali. Alla produzione di simili effetti concorrono, poi, anche le esigenze di efficienza “produttiva” dei vari attori che partecipano alla rappresentazione giudiziaria.

### *La lotta giudiziaria al terrorismo internazionale*

Le indagini sul terrorismo internazionale cominciano per lo più nel 1993. Tuttavia, fino al settembre 2001, tutti processi si sono sempre conclusi con una sentenza di assoluzione o con una modifica dell’imputazione.<sup>23</sup> Queste indagini riguardano formazioni specifiche appartenenti ai mondi del radicalismo islamico, ma sono ben distinte su base nazionale.<sup>24</sup> Soprattutto dopo il 2001, invece, le inchieste giudiziarie si riferiscono genericamente a Bin Laden o all’organizzazione di al-Qaeda, a cui i gruppi, o gli individui, che prima agivano autonomamente si sarebbero affiliati condividendone gli scopi e gli obiettivi. I provvedimenti più recenti, per definire un atto come terroristico, si fondano essenzialmente sulla causa perseguita: un’“interpretazione” del *jihad* come “strategia violenta”<sup>25</sup> attribuita, di volta in volta, ad associazioni<sup>26</sup> o a singoli individui.<sup>27</sup> Questa progressiva generalizzazione dipende in parte dal fatto che a partire dal 2001 cambia il modello teorico di riferimento. Le primissime indagini aperte sul terrorismo islamico in Italia descrivono il “terrorismo globale” come un’organizzazione assai ben ramificata, con cellule dislocate in ogni paese e pronte ad attivarsi in seguito a un comando che arriva dal nucleo centrale. Nonostante l’ipotesi di possibili attentati e la diffusione di informazioni allarmanti, l’attività descritta in concreto dagli inquirenti è sempre stata quella di un supporto logistico ad attività eversive.

<sup>23</sup> Si pensi al proscioglimento dei 40 presunti aderenti al Gia nel novembre 2000 a Bologna e alla condanna per il reato previsto dal 416 c.p. (l’associazione a delinquere) degli algerini del Fis, presunti appartenenti al Gia, nel 1999 a Torino.

<sup>24</sup> I primi gruppi su cui si indaga sono di volta in volta composti da algerini del Gia, Fis e del Takfit wal-Hijra, da egiziani di al-Jihad e al-Gamà al-Islamia o da marocchini del Gruppo marocchino combattente, tunisini del Gruppo salafita per la predicazione e il combattimento. Solo recentemente le indagini hanno coinvolto cittadini curdi principalmente ricondotti all’organizzazione Ansar Al Islam.

<sup>25</sup> L’accezione “offensiva” è solo una delle possibili interpretazioni – anche se la più diffusa nel senso comune – attribuibili al lemma, che invece può assumere significati e sfumature diversissime. Anche quando è inteso come sforzo militare (*jihad* minore) è soprattutto una lotta di difesa, ma può assumere anche il significato di sforzo interiore, etico, per la purificazione dei costumi (*jihad* maggiore), si veda M. Campanini, *Islam e politica*, il Mulino, Milano 1999; Id., *Dizionario dell’Islam. Religione, legge, storia, pensiero*, Rizzoli, Milano 2005; si veda anche G. Kepel, *Jihad. Ascesa e declino. Storia del fondamentalismo islamico*, Carocci, Roma 2004.

<sup>26</sup> Si veda il capo di imputazione della sentenza n. 5774/04 R.G. G.I.P. L’indagine è del 2003 e riguarda gli appartenenti ad Ansar Al Islam, tra cui Mohamad Daki.

<sup>27</sup> Come nell’ordinanza di applicazione della custodia cautelare emessa il 29 ottobre 2007 che riguarda 27 individui, molti dei quali coinvolti in precedenti indagini.

In seguito, gli esperti italiani hanno aderito alla teoria secondo la quale al-Qaeda si sarebbe convertita in un'“etichetta” che applicherebbe una politica di *franchising*.<sup>28</sup> Nella versione italiana del *franchising*, “al-Qaeda” è considerata un marchio “per la promozione della guerra santa”. Essa funzionerebbe come una rete terroristica contraddistinta da un forte senso di appartenenza dei membri, accomunati dalla generica adesione al “fondamentalismo islamico”, e tuttavia sarebbe dotata anche di una “vera e propria suddivisione del lavoro terroristico su base territoriale”.<sup>29</sup> Secondo quest'interpretazione l'impresa terroristica distribuirebbe i processi di “produzione” dell'attività finale in paesi diversi e la sua componente italiana si specializzerebbe nel suo “in-dotto”: addestramento, arruolamento, falsificazione di documenti, finanziamenti...<sup>30</sup> Va precisato che, nel caso di questi ultimi, l'esperienza italiana è difficilmente paragonabile al giro di affari dell'“economia del terrore” descritto da Loretta Napoleoni<sup>31</sup> o, più semplicemente, a quello che presumibilmente immaginavano gli estensori degli accordi internazionali contro il finanziamento a organizzazioni terroristiche. Sostanzialmente, alla perdita di specificità del “terrorismo” in termini di chiara identificazione nazionale e ideologica si sostituisce, con il passare del tempo, la sua precisazione da un punto di vista sociale. La figura del terrorista e le attività descritte si confondono con la condizione del migrante (arabo-musulmano) e con le pratiche illegali o ai limiti della legalità connesse a questa situazione. Sembra affermarsi una versione globale del *frame* dominante che considera “l'immigrato come nemico”.<sup>32</sup>

In realtà è lo stesso reato di terrorismo a perdere progressivamente la sua specificità. Il pacchetto di riforme adottato dopo l'11 settembre offre l'occasione di ampliare le condotte da inserire nel reato specifico già esistente,<sup>33</sup> fino a comprendere anche le attività svolte contro altri paesi, e fornisce nuovi spunti per le incriminazioni. Tuttavia la nuova formulazione è troppo generica per ottenere una condanna sul reato specifico. Sono proprio le difficoltà riscontrate nei processi a suggerire alcune modifiche che caratterizzano i nuovi provvedimenti legislativi. Questi ultimi introducono anche nuove incriminazioni di terrorismo, fondate su atti caratteristici del *modus operandi* delle cellule italiane, come posto in luce dalle inchieste svolte:<sup>34</sup> arruolamento di terroristi, addestramento e fornitura di istruzioni (anche con videocassette).<sup>35</sup> Per esempio un magistrato nel corso dell'intervista afferma:

<sup>28</sup> Si veda O. Roy, *Al-Qaeda: partito del male o etichetta per gruppi indipendenti?*, in “Le Monde diplomatique”, settembre 2004; si veda anche R. Ciccarelli, *Intervista a Gilles Kepel*, in “Conflitti globali”, 3, 2006, pp. 82-84.

<sup>29</sup> A. Spataro, *Il terrorismo islamico in Italia e nel mondo*, relazione presentata all'incontro di studio promosso dal Consiglio superiore della magistratura sul tema “Terrorismo e Legislazione Penale”, Roma, 29-31 marzo 2004.

<sup>30</sup> Non si tratta di una specificità italiana. La possibilità di interpretare come assimilabili al terrorismo reati di tutt'altro genere è prevista anche dalla Decisione quadro relativa alla lotta al terrorismo.

<sup>31</sup> Si veda L. Napoleoni, *Terrorismo S.p.A.*, il Saggiatore, Milano 2005.

<sup>32</sup> A. Dal Lago, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano 1999.

<sup>33</sup> Si tratta della L. 438/2001 che modifica l'articolo 270bis del Codice Penale.

<sup>34</sup> Si veda F. Viganò, *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270bis c.p.*, cit.

<sup>35</sup> Mi riferisco agli art. 270 quater e quinquies c.p., introdotti dalla l.155/2005.

dico subito che uscita la prima sentenza di assoluzione un parlamentare è venuto a parlarmi dicendo “ma come? Siamo tutti allarmati!” e io gli dico “senta le prove sono quelle che sono” – io riferisco questo non dico il soggetto, comunque era una persona in vista di Milano – e poi ho aggiunto “ma poi ci manca una definizione di terrorismo”. La definizione poi è venuta, quindi io non so se *post hoc ergo propter hoc...* probabile. Al che io gli ho detto “perché forse una definizione di terrorismo in più – che poi sia ben fatta o mal fatta non lo so – forse sarebbe utile”.

L'ultima modifica al reato di terrorismo è stata introdotta implicitamente da una sentenza della Corte di Cassazione del 2006 (n. 1152), che ha esteso ulteriormente la definizione, attraverso un'interpretazione che combina le diverse disposizioni della normativa internazionale.<sup>36</sup> La categoria di “terrorismo” è ora talmente elastica che consente di condannare anche chi commette violazioni della normativa sull'immigrazione o sulla falsificazione di documenti, se tale attività rientra in un programma con “finalità di terrorismo”.

La magistratura italiana si è impegnata con forza nel perseguire i presunti terroristi – anche se nel nostro paese non sono mai avvenuti attentati. Secondo i dati ufficiali disponibili, dal 2001 al 2006 in Italia gli arresti per terrorismo internazionale dovrebbero essere 222,<sup>37</sup> mentre sarebbero 27 i processi che riguardano tale reato.<sup>38</sup> Nel corso del 2007 sono terminati tre nuovi processi di primo grado e sette di secondo grado. Nei primi sei mesi del 2007 sarebbero state arrestate altre 72 persone, tra le quali quattro presunti appartenenti a una “cellula fondamentalista” e otto “fondamentalisti”.<sup>39</sup>

L'utilizzo del condizionale, in questi casi, è d'obbligo, perché è impossibile ricostruire con certezza quanti individui sono stati coinvolti. Non si conosce la proporzione tra procedimenti avviati, condanne e assoluzioni. Dei processi sono state pubblicate solo le condanne – per conoscere il numero delle persone coinvolte e quindi delle assoluzioni è necessario leggere ogni singola sentenza. Nelle pubblicazioni disponibili, per esempio, non vengono mai citati i casi in cui le indagini sono state completamente smentite in sede giudiziaria: si pensi al caso degli arresti per il presunto attentato all'ambasciata statunitense, a quello dei tre presunti “terroristi” di Anzio o dei ventotto pakistani di Na-

<sup>36</sup> La Corte, *correggendo e integrando* le precedenti decisioni, ha osservato che per una definizione generale di terrorismo si deve fare riferimento soprattutto alla Convenzione dell'Onu del 1999, in particolare per valutare gli atti commessi in tempo di guerra; mentre la Decisione quadro dell'Unione europea del 2002 si applica solo a fatti commessi in tempo di pace. Si veda L. Cerqua, *La definizione di terrorismo internazionale alla luce delle fonti internazionali e della normativa interna*, in “Gurisprudenza di merito”, 30, 2007, pp. 801-828.

<sup>37</sup> Si veda *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, Prevenzione, Contrasto*, cap. x, “Terrorismo ed eversione”, reperibile all'url: [www.interno.it](http://www.interno.it).

<sup>38</sup> Per la sintesi dei dati sui processi mi sono avvalsa delle relazioni, presentate dal responsabile del pool antiterrorismo di Milano in convegni organizzati da associazioni di magistrati o in attività formative promosse dal Consiglio superiore della magistratura, che raccolgono le condanne emesse in Italia dal settembre 2001 fino al 2007. Una parte di queste informazioni sono pubblicate in A. Spataro, *Dati sulle sentenze di condanna pronunciate in Italia, successivamente al 2001*, in R.E. Kostoris, R. Orlandi (a c. di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit. Alcuni di questi processi sono già definitivi, quindi nel conteggio è stato preso in considerazione solo il grado di giudizio in cui la sentenza è diventata definitiva.

<sup>39</sup> Si veda “I dati sulla sicurezza presentati dal ministro Amato”, 4, reperibile all'url: [www.poliziadistato.it](http://www.poliziadistato.it).

poli.<sup>40</sup> Su 97 persone condannate fino al dicembre 2007 sono 28 i casi in cui è stato riconosciuto il reato di terrorismo internazionale, metà dei quali riguardano sentenze emesse nel 2007; le altre condanne sono per reati comuni in cui talvolta è stata riconosciuta anche l'associazione a delinquere – sia prima sia dopo l'introduzione del reato specifico. In sostanza, fino al 2006 le difficoltà nell'interpretazione della norma introdotta avevano portato ancora a delle assoluzioni. Dopo la pronuncia della Cassazione nel 2006 (la n. 1152) l'esito dei processi è sostanzialmente scontato.

Le persone coinvolte nelle operazioni di polizia e nei processi in corso degli anni qui analizzati non hanno alcuna possibilità di sottrarsi all'etichetta di terrorista. Erano ritenute "terroriste" prima ancora che il reato specifico esistesse e l'introduzione del reato non ha fatto altro che sanzionare questo status. Tale stato, poi, non è definito semplicemente dall'esito dei procedimenti – il che rende ulteriormente poco rilevante la compilazione di una statistica precisa. Infatti, anche quando si è arrivati a un'assoluzione, alcuni imputati sono stati espulsi per "motivi di ordine pubblico". Lo stesso è accaduto a quelli in attesa di processo per terrorismo messi in libertà grazie all'indulto (luglio 2006) e a coloro che hanno saldato il conto con la giustizia. Molti degli espulsi, al rientro nei paesi di origine, sono stati arrestati, sottoposti a tortura e talvolta sono addirittura scomparsi.<sup>41</sup> Infine, nei casi in cui le indagini non hanno portato ad alcun esito o non sono state sufficienti a impostare un processo, gli imputati (soprattutto se si trattava di imam) sono stati comunque rimpatriati per "motivi di prevenzione".<sup>42</sup> Si pensi alle espulsioni di Bouiriqi Bouchta a Torino e dell'imam di Varese, il tunisino Ben Said Faycal, avvenute nel 2005, a poca distanza l'una dall'altra.<sup>43</sup> La stessa sorte è capitata alla fine del 2007 all'imam che ha sostituito Bouiriqi Bouchta.<sup>44</sup> Per comprendere il crinale lungo il quale si sono mossi i processi è utile riferirsi a un contesto specifico come il tribunale Milano, che è il più rappresentativo, a livello nazionale, per il numero di processi svolti (23 dei 30 celebrati dal 2001 al 2007).

<sup>40</sup> Per una ricostruzione di queste indagini si veda B. Stancanelli, *Quindici innocenti terroristi. Come è finita la prima grande inchiesta sul terrorismo islamico in Italia*, Marsilio, Venezia 2005; C. Corbucci, *Terrorismo islamico in Italia. Realtà e finzione*, Agorà, Roma 2003.

<sup>41</sup> L'Italia ha ricevuto molti richiami dalla Cedu a questo proposito, si veda la sentenza che riguarda il caso Saadi Nassim. Un caso simile è quello di Mourad Trabelsi – imam di Cremona, condannato per terrorismo internazionale ed espulso alla fine del 2008 – che dopo aver scontato la pena di sette anni inflitta in Italia è tornato in un paese in cui l'aspettano altri venti anni di carcere e (non si può escludere) la tortura. Dopo l'espulsione di Trabelsi, una volta arrivato in Tunisia, non si sono avute notizie per diversi giorni.

<sup>42</sup> Si tratta di espulsioni stabilite direttamente dal ministro dell'Interno (cfr. legge 155/05). Fino a metà del 2007 le persone rimpatriate a causa dei collegamenti con il radicalismo islamico sono state circa 38.

<sup>43</sup> In realtà, la possibilità di disporre l'espulsione di persone che risultino pericolose per l'ordine e la sicurezza pubblica è una eredità della legge Turco-Napolitano. Le espulsioni degli imam, infatti, erano già iniziate a partire dal 2003. Notissima quella del cittadino senegalese Fall Mamour, conosciuto come "imam di Carmagnola", espulso (il 17 novembre 2003) dopo mesi di indagini e intercettazioni telefoniche che non avevano portato a nulla.

<sup>44</sup> È la prima espulsione eseguita con il decreto adottato nel 2007 e attualmente scaduto. L'imam era stato il protagonista di un'inchiesta giornalistica (febbraio 2006) a seguito della quale la procura torinese ha aperto un'indagine, di cui dopo alcuni mesi è stata disposta l'archiviazione. Ciò non è stato sufficiente a cancellare l'etichetta di terrorista, l'espulsione è stata eseguita il 29 dicembre 2007, dopo un veloce accertamento dell'autorità giudiziaria. Il 22 marzo 2009 è stato espulso per "motivi di ordine pubblico" di un altro "leader della comunità musulmana" (questa volta del Nord-est). Il provvedimento era stato emesso il 20 febbraio dal ministro dell'Interno. Si tratta di Sghaier Miri (tunisino) assieme al quale è stato espulso anche

## *Al centro della lotta al “terrorismo islamico”*

L'analisi delle sentenze e delle ordinanze emesse dal tribunale milanese suggerisce che l'introduzione della categoria penale del terrorismo internazionale non segna alcuna cesura rispetto alle inchieste già avviate su questo tema. In primo luogo, infatti, le condotte descritte nei capi d'imputazione dei processi precedenti il 2001 sono molto simili a quelle soggette a procedimento giudiziario dopo l'introduzione del reato di terrorismo internazionale. In molte occasioni, prima del 2001, per rendere più pesante la posizione degli imputati veniva già contestata l'aggravante prevista per il terrorismo – e proprio quest'ultimo aspetto aveva causato numerose archiviazioni. Infine, gli individui processati prima dell'attentato alle torri gemelle spesso sono gli stessi che compaiono nei processi iniziati dopo tale evento. Una considerevole parte delle indagini e dei processi avviati (e per lo più conclusi) dopo l'11 settembre, fondamentalmente, è il seguito della stagione iniziata nel 1993 e spesso vede come protagonisti gli stessi tipi d'imputati e gli stessi luoghi. Nella ricerca dei terroristi si attinge ancora all'indistinto bacino del fondamentalismo islamico, concentrandosi sulle moschee e catturando chi le gestisce o le frequenta. Ciò che cambia è il clima in cui vengono celebrati i processi o svolte le indagini. Tutto avviene sotto i riflettori dei media.

La moltiplicazione dei processi per le medesime vicende – fino a determinare un “*continuum* giudiziario” che nei contorni essenziali ricorda l'epoca del “gigantismo processuale”<sup>45</sup> – è un fenomeno tutt'altro che nuovo nella giustizia italiana.<sup>46</sup> In proposito, più che al numero degli imputati, mi riferisco alle pratiche investigative e processuali usate per il terrorismo interno o la mafia, che sono state poi riprese nella lotta giudiziaria alla corruzione politica. Esse sono state ritenute, per un lungo periodo, un prodotto della legislazione d'emergenza, definita da Ferrajoli come “sotto sistema penale d'eccezione”.<sup>47</sup> Attualmente invece fanno parte dell'attrezzatura minima dei magistrati.<sup>48</sup> In considerazione di quest'aspetto, si potrebbe sostenere l'ipotesi dell'esistenza di un primato delle pratiche giudiziarie sulle definizioni di diritto. Più precisamente, intendo dire che probabilmente è proprio il complesso di pratiche applicate dagli operatori del diritto ciò che consente di accomunare e confondere in un unico concetto diverse tipologie di comportamenti, ideologie e di manifestazioni di violenza politica. In altri termini, l'idea è che “l'oggetto risultante” terrorismo sia più l'effetto di un insieme di procedure e tecnologie di

Mohamme Essadek (marocchino). Entrambi vivevano in Italia “regolarmente” da molti anni e sono stati accusati di progettare attentati “nel nostro paese”. Si veda *Terrorismo, blitz a Treviso e Udine: espulsi due immigrati vicini ad al-Qaeda*, in “Il gazzettino.it” 23 marzo 2009.

<sup>45</sup> M. Ramat, *Il maxi processo*, in “Questione giustizia”, 2, 1985, pp. 63-67.

<sup>46</sup> Per esempio, per il terrorismo islamico, le inchieste tra gli addetti ai lavori o sui giornali sono identificate con il nome delle operazioni a cui sono collegati. Le più note sono Al Mujairun e Bazar, Bazar bis, che si sono divise in varie diramazioni. Questo stile ricorda le inchieste Moro-uno, Moro-bis, Moro-ter, Moro-quater, Rosso-uno, Rosso-due... Si veda L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari 1989, pp. 844-888.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> È ciò che affermano i protagonisti delle indagini per terrorismo (prima e dopo l'11 settembre); si veda S. Dambroso, *Terrorismo per franchising*, in “Aspenia”, 2004, 24, pp. 32-33 e A. Spataro, *Terrorismo e crimine transnazionale: aspetti giuridici e premesse socio organizzative del fenomeno*, in [www.csm.it](http://www.csm.it), 2007.

indagine e di giudizio costantemente riprodotte che il risultato di un'effettiva coerenza ideologica e politica. Allo stesso modo, proprio la permanenza nel corso del tempo di tali pratiche giudiziarie e poliziesche sembra individuare una continuità nel trattamento della questione del terrorismo che, in qualche misura, non permette di descrivere in termini di eccezionalismo la situazione che si è creata negli ultimi anni.<sup>49</sup> La prassi del cosiddetto "gigantismo processuale", come sostiene Ferrajoli, porta a un'espansione orizzontale, verticale e temporale delle inchieste, che mi pare caratterizzare a grandi linee anche l'attuale organizzazione dei procedimenti nei confronti dei terroristi. Vediamo solo alcuni brevi esempi delle tecnologie mutate dalla stagione del terrorismo interno.

Come in passato, si assiste a procedimenti caratterizzati da un'espansione *orizzontale* determinata dal cospicuo numero degli indagati, pur se non paragonabile alle cifre parossistiche dell'epoca. A ciò si accompagna anche una dilatazione *verticale*, con l'incremento dei reati addebitati a ogni imputato, dedotti tautologicamente gli uni dagli altri (i reati associativi dai reati specifici o viceversa) o attribuiti per concorso esterno agli altri componenti dell'associazione. Soprattutto, nelle pronunce che dispongono o confermano le misure cautelari, la struttura organizzativa e gli elementi caratteristici del reato sfumano quasi fino a scomparire in formule generiche in cui il "programma di violenza" viene tratto da conversazioni contraddistinte da radicalismo religioso, mentre il "vincolo associativo" si concretizza in un'adesione ideologica alla *jihad*, che viene ricavata da un linguaggio antagonista alla cultura occidentale.<sup>50</sup> L'"idoneità della struttura organizzativa alla finalità terroristica" viene dedotta dal compimento di reati specifici come la falsificazione di documenti oppure il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, mentre la "finalità terroristica" di questi atti viene dimostrata a sua volta dall'adesione all'ideologia jihadista o dalla disponibilità di strumenti di propaganda a suo favore, senza provare il diretto coinvolgimento in attentati o almeno la conoscenza specifica di tali fatti. Il reato associativo viene dimostrato attraverso contatti telefonici e "circolarità di rapporti": poco, se si pensa quanto è stato difficile provare l'associazione mafiosa o il concorso esterno in essa.<sup>51</sup> A questo proposito va precisato che molti dei soggetti imputati e condannati, nella peggiore delle ipotesi, sono accusati di avere inviato finanziamenti – soprattutto ai familiari di "kamikaze" morti – o individui in paesi in cui erano in atto delle guerre: all'inizio in Bosnia (dove peraltro i presunti terroristi e il governo italiano combattevano sullo stesso fronte), in Cecenia, in Afghanistan e infine in Iraq. La possibilità di attentati in Italia è stata, in realtà, più enunciata che dimostrata.

Non manca in questi processi la dilatazione della dimensione *temporale*. Alcuni procedimenti si sono trascinati per anni, con intervalli di tempo note-

<sup>49</sup> Qualcosa di simile è accaduto in Gran Bretagna, dove gran parte delle misure legislative e delle pratiche poliziesco-giudiziarie erano già state testate contro le comunità sospette irlandesi. Si veda P. Hillyard, *The "War on Terror": Lessons from Ireland*, in T. Bunyan (a c. di), *The War on Freedom and Democracy*, Ecln, London, 2005, pp. 5-11.

<sup>50</sup> M. Morosini, *Jihad e giustizia penale*, in "Questione giustizia", 2005, 409-420.

<sup>51</sup> Si pensi alla sentenza Andreotti. Per un'analisi della sentenza e dei materiali giudiziari si veda L. Pepino, *Andreotti – La mafia – I processi. Analisi e materiali giudiziari*, EGA editore, Torino 2005.



voli tra la chiusura dell'istruttoria e l'apertura del dibattimento: tra questi l'esempio più vistoso è quello che ha preso il nome dalla prima indagine svolta a Milano, "Sfinge", che si è protratta per dodici anni. In questo caso gli imputati però sono stati scarcerati quasi subito. Nella maggior parte dei processi, invece, tra il momento dell'arresto e l'inizio del dibattimento sono passati mesi e altrettanti "sono stati necessari" per arrivare alla chiusura in primo grado. I periodi complessivi di detenzione possono superare i tre anni. Una procedura usata per allungare notevolmente il periodo di detenzione, nel rispetto della legge, è quella di contestare nell'imputazione l'aggravante dell'uso di armi. Va precisato che le armi non sono mai state trovate e l'aggravante è stata sempre esclusa in sede di condanna. Eppure tale contestazione viene sistematicamente utilizzata. Infine gli arresti si concentrano spesso su nomi già noti, tanto che addirittura molti ordini di custodia cautelare raggiungono persone già in carcere (un imputato è riuscito a collezionare cinque misure cautelari sovrapposte). Queste sono tecniche applicate generalmente per superare il problema della scadenza dei limiti massimi per la carcerazione preventiva.

Le potenzialità dell'uso della custodia cautelare sono più evidenti se questa viene messa in relazione alle *misure premiali*, soprattutto se si considera che per alcuni detenuti, tra cui i politici, è possibile sospendere le normali regole di detenzione.<sup>52</sup> L'uso del carcere preventivo si concilia bene con la ricerca di collaboratori e si accompagna con i tempi lunghi per istruire i processi: una tecnica sperimentata con i processi per terrorismo italiano e messa a punto nei processi di "tangentopoli".<sup>53</sup> Il ruolo dei collaboratori di giustizia è stato fondamentale anche nei processi per terrorismo internazionale: senza le loro dichiarazioni l'ipotesi d'accusa della procura milanese era talvolta troppo fragile per arrivare a una condanna. La presenza di materiale propagandistico (videocassette, manuali di addestramento o volantini), le intercettazioni telefoniche o ambientali, il ritrovamento di documenti falsi o di somme di denaro (si tratta, nei casi più gravi, di poche migliaia di euro, per lo più in monete) nelle abitazioni degli imputati sono stati ritenuti indizi troppo labili per portare a una condanna per "270bis". Essi hanno iniziato ad assumere consistenza di prove soprattutto dopo la comparsa dei collaboratori.

A ciò va aggiunto che si tratta di procedimenti composti da documenti di migliaia di pagine, in cui l'attività difensiva è praticamente preclusa, soprattutto se l'imputato non può avvalersi della difesa a spese dello stato. Solo raramente è stato possibile nominare consulenti di parte o fare indagini difensive. La partita è stata per lo più giocata sul campo delle prove portate dall'accusa. Inoltre, le difese degli avvocati sono poco coordinate e, non di rado, in conflitto più o meno sotterraneo tra loro. E infatti, nelle interviste è capitato molto spesso di registrare opinioni negative soprattutto sui colleghi e attestazioni di stima, pur nella distanza dei ruoli, nei confronti della procura. Un avvocato mi ha riferito che per lui il momento peggiore in aula "è quello in cui iniziano

<sup>52</sup> Questa possibilità, prevista dall'art. 41bis dell'ordinamento penitenziario, è diventata permanente (con la legge 279/2002). La stessa legge ha rivisto inoltre l'art. 4bis dell'ordinamento penitenziario: con la nuova norma anche per i detenuti politici la concessione dei benefici nell'esecuzione della pena (per esempio le misure alternative alla detenzione) è subordinata alla collaborazione con polizia e autorità giudiziaria.

<sup>53</sup> Si veda S. Moccia, *La perenne emergenza. Tendenze nel sistema penale*, Esi, Napoli 1997.

a parlare i colleghi”. In effetti l’esito di alcuni processi, soprattutto dei primi, è stato fortemente influenzato dalle scelte difensive, che si sono dirette verso soluzioni veloci e poco dispendiose (risolvendosi per lo più in patteggiamenti o riti abbreviati), data la difficoltà dell’avvocato di recuperare i soldi spesi. Le sentenze emesse in queste occasioni sono state lo sfondo conoscitivo, se non talvolta la base, di altre condanne.

Ho cercato di accedere alle carte e anche lì c’era una fatica enorme perché le carte erano migliaia, erano un’intera biblioteca. [...] Sei subito di fronte a una realtà, non hanno una lira, non hanno un euro, per cui devi fare l’eroe in questo caso, nel senso che li devi aiutare, gli devi dare una mano. Poi per fortuna si è riuscito a ottenere il gratuito patrocinio, in questo come in altri casi, perché fare questo lavoro è davvero massacrante. Nel senso che se uno si mette a difendere come dovrebbe, con tutta la propria forza, con tutto il proprio impegno queste persone, dovrebbe fare solo questo lavoro, esclusivamente questo lavoro. [...] La vicenda merita un impegno assoluto e invece noi purtroppo siamo presi da mille questioni, da mille vicende e abbiamo dedicato un pezzo minimo del nostro tempo, come per tutte le altre cose, invece così non è. Per questo abbiamo cominciato ad affrontare il problema male, chiedendo il rito abbreviato, avendo una visione molto piccola, parziale della vicenda, ma così non dovrebbe essere. Questo a mio avviso è stato l’errore iniziale nel quale sono incappati molti difensori e che poi credo abbia dato origine a pronunce diverse oppure a pronunce non tanto fondate. Forse anche per responsabilità nostre, perché non abbiamo potuto esercitare quelli che sono i poteri che spettano al difensore previsti dal codice di procedura penale (avvocato).

I meccanismi descritti hanno poco a che vedere con le procedure eccezionali e molto più a che fare con l’attività ordinaria dei tribunali. Il tribunale è fondamentalmente una “provincia di significato autonoma” dove i membri condividono tra loro molto più di quanto non condividano con l’esterno. Essa include tutti coloro che vi circolano regolarmente, compresa la stampa e persino gli avvocati, che spesso sono più vicini ai modelli del tribunale che alle esigenze dei loro assistiti. L’intera istituzione giudiziaria può diventare il luogo in cui, più che accertare l’esistenza del reato, lo si costituisce in modo diretto, attraverso le procedure effettivamente operanti nell’amministrazione della giustizia. In questa prospettiva, le categorie del diritto penale e le regole procedurali non costituiscono i meccanismi di accertamento e definizione della colpa, ma funzionano come l’apparato di discorso con cui i giudici, i pubblici ministeri, i poliziotti e gli avvocati e gli stessi giornalisti interni al tribunale organizzano gli scambi, i conflitti, le alleanze e le relazioni che quotidianamente li uniscono.<sup>54</sup> Esse, dunque, agiscono come operatori attraverso i quali si elaborano le modalità di appartenenza che giorno per giorno vengono negoziate all’interno di questa particolare *provincia di significato*.

<sup>54</sup> D.N. Sudnow, *Reati normali: aspetti sociologici del codice penale nella difesa d’ufficio*, in P.P. Giglioli, A. Dal Lago, *Etnometodologia*, il Mulino, Bologna 1983.

## Strategie di neutralizzazione

Nelle pratiche descritte l'imputato cessa di essere il soggetto effettivo del processo, fungendo piuttosto da "arena di confronto" tra le possibili interpretazioni dei fatti e delle norme dei diversi attori coinvolti, lo spazio in cui si riproducono o si testano nuove definizioni giuridiche e in parte il luogo di regolazione degli equilibri interni al *campo giuridico*. Questa "depersonalizzazione" è un meccanismo piuttosto diffuso quando le aule dei tribunali si trasformano in arene rituali di celebrazione della lotta tra *bene* e *male*. La presenza dei mezzi d'informazione come un elemento di contiguità discorsiva e, persino, architettonica<sup>55</sup> del sistema tribunale ha fortemente contribuito all'incessante produzione di "demoni popolari".

Le linee di divisione tra "noi" e "loro" sono ancora più palesi quando l'*altro*, il nemico interno, è *dissimile* culturalmente e geograficamente. Tali linee sono facilmente individuabili facendo attenzione alle particolarità dei processi per terrorismo islamico, dove una certa "leggerezza" nell'uso degli interpreti giudiziari si intreccia con un singolare disinteresse per la struttura, le opinioni e le motivazioni politiche delle eventuali organizzazioni coinvolte nelle indagini.

Per quanto riguarda il primo aspetto va specificato che il professionista che si occupa di questo tema è una risorsa scarsa: la procura e i giudici, infatti, attingono per lo più al medesimo elenco. Anzi, sembrerebbe essere proprio la procura a consigliare una rosa di consulenti "di fiducia" ai magistrati giudicanti:

Abbiamo un albo. Il reperimento dipende dalla disponibilità e dalla fiducia. Io ti dico questo, quando ho fatto il primo processo c'era il problema di trovare l'interprete, allora, ti dico subito, non mi ricordo chi era l'interprete poi di quel processo, comunque sia, la procura della Repubblica qualche tempo prima ci aveva segnalato un nome che non si vede più infatti, [...] non è stato mai imputato che io sappia, io non l'ho visto mai come imputato. "Si segnala che sono in corso indagini, sembrerebbe che possa far parte o essere un fiancheggiatore dell'ambiente estremistico eccetera", la procura della Repubblica ce lo segnalava e io non l'ho nominato. Ecco, non è facile perché sono pochi, però con l'accordo, comunque, anche con un consiglio della procura della Repubblica, dicendo "be', con questo qui c'avete dei problemi?", è possibile, è possibile... Abbiamo trovato degli interpreti che sono sempre quelli, dopo tutto (giudice).

La lista da cui si attinge non sempre si fonda sulle specifiche competenze culturali e linguistiche, in quanto la caratteristica più richiesta è l'affidabilità del consulente. Infatti raramente le perizie vengono svolte da interpreti della stessa nazionalità degli indagati, in base probabilmente al presupposto che comunque *tutti parlino lo stesso arabo*.

<sup>55</sup> Mi riferisco alla presenza della sala stampa nel tribunale. La vita quotidiana dei magistrati s'intreccia con la routine dei giornalisti e così non è difficile che discorsi giuridici e discorsi giornalisti si contaminino producendo giudizi ibridi su individui e fenomeni sociali. Un esempio interessante in questo senso è il libro-diario di un magistrato – S. Dambroso, G. Olimpio, *Milano Bagdad. Diario di un magistrato in prima linea*, Mondadori, Milano 2004 – in prima linea nella lotta al terrorismo internazionale. Il testo è stato scritto a quattro mani da un pubblico ministero e un giornalista.

Quando si tratta di omicidi, di terrorismo, non solo la virgola, ma anche l'intonazione della voce ha la sua importanza. Questa è una cosa. Nell'ambito del terrorismo e nell'ambito del Tribunale di Milano e di altri spesso hanno usato interpreti che non corrispondono a quella zona geografica. Do un esempio: la parola araba *hawi* vuol dire contenitore; in Egitto – oltre all'arabo classico, perché alcuni non hanno un livello culturale per poter parlare con loro nella lingua classica – *hawi* designa l'incantatore dei serpenti, in Tunisia vuol dire impotente sessualmente, in Marocco vuol dire potente sessualmente. Altro esempio: *bumba* in Egitto vuol dire bomba, in Marocco indica il benzinaio oppure la volante della polizia. Se uno non conosce queste sfumature della lingua potrebbe incorrere in errori madornali. Questo [è] il primo handicap. Il secondo: posso parlare la lingua che parlano le persone intercettate però non posso renderla in italiano, non ho una perfetta conoscenza della lingua italiana che mi possa permettere di esprimere e di trasmettere la decodifica del messaggio trasmesso da una parte all'altra (interprete).

In generale, tutti gli interpreti parlano di un basso livello di preparazione e qualificazione dei colleghi. Altrettanto problematica è la questione che riguarda la conoscenza degli aspetti religiosi. Raramente gli interpreti hanno una specifica competenza sul Corano e sulle possibili sfumature dei termini di matrice religiosa, con il risultato che le traduzioni sono approssimative e a volte vengono contraddette dalle perizie. Le difficoltà e le aporie nelle traduzioni sono una cartina di tornasole dell'effettiva conoscenza, o meglio dell'interesse, che chi svolge queste indagini mostra per le motivazioni degli attori coinvolti in esse e per il contesto in cui questi ultimi si muovono. La stessa approssimazione mostrata per gli aspetti linguistici e culturali riguarda la conoscenza degli aspetti politici e soprattutto la confusione tra organizzazioni "terroristiche" e organizzazioni radicali.

Solo se capisci il programma capisci se le condotte ci stanno dentro o no. Se non conosco il programma del terrorismo nero, come faccio ad arrivare alla condanna di Mambro e Fioravanti? È impossibile. Il processo che ho appena discusso si è fondato su queste valutazioni, c'è una richiesta di rinvio a giudizio che se la leggessi ti farebbe orrore. Si tratta di una pagina nella quale si dice che esisterebbe un'associazione di matrice terroristica il cui gruppo operava per commettere attentati. Ho preso quel foglio e l'ho fatto vedere alla giudice e le ho detto "con questo capo qua lei penserebbe mai possibile un processo alle Brigate rosse? Dove le Brigate rosse non si chiamano più Br ma associazione con finalità di terrorismo? Lei capirebbe mai il processo Moro e la morte di Moro se non riconducesse quelle azioni alle Br e invece ai Nar?". C'è una differenza fondamentale. Un conto è il fondamentalismo e un conto è il terrorismo, questi pm che indagano non sanno nulla (avvocato).

Come suggerisce l'avvocato, all'epoca del terrorismo interno le differenze tra i metodi e la struttura organizzativa delle Brigate rosse, dei Gap o di Lotta continua erano abitualmente riconosciute e nessuno avrebbe collocato nella stessa parte politica Moretti o Fioravanti. Nel caso del cosiddetto terrorismo islamico – tranne alcune eccezioni – sembra mancare una simile conoscenza e si fa confusione tra le varie formazioni mettendo tutti sotto lo stesso tetto del *jihād*.

In questo modo, alla radicale semplificazione del linguaggio parlato dai terroristi – un arabo unificato prodotto in vitro dalla macchina giudiziaria – si accompagna una drastica riduzione dei caratteri politici della loro presunta appartenenza. Mentre si riconosceva ai gruppi eversivi nazionali un' autonoma e riconoscibile capacità di elaborazione politica e ideologica,<sup>56</sup> nel caso dei terroristi islamici tale capacità è negata e si dissolve nel loro “carattere barbarico” – un' inimicizia quasi ferina. Vediamone un esempio nelle parole di un pubblico ministero:

Nello specifico dei processi che cosa è successo, che queste persone – che facevano queste attività, che avevano questa spinta ideologica, che la mostravano ovunque con odio verso gli infedeli, “li vogliamo ammazzare tutti”, hanno disponibilità, organizzazione di documenti per andare in Afghanistan eccetera eccetera... – arrivati a un certo punto facevano riferimento a un' organizzazione propria, erano loro che la citavano, oppure scaricavano un documento da internet che aveva una sigla che poi loro in qualche modo utilizzavano (non il documento, ma l'attività che questa sigla faceva per continuare in qualche modo). Allora, là c'è un modo induttivo per dire che la persona appartiene a quel tipo di organizzazione. Quindi le sigle sono state ritrovate perché ci siamo inciampati durante le indagini; anche perché, contrariamente a quello che è il terrorismo interno e... le associazioni mafiose che hanno, come dire, una struttura molto definita – addirittura le Br avevano un' organizzazione di tipo marxista-leninista che prevedeva eccetera eccetera... una famiglia mafiosa ha le sue regole... –, qua non ci sono strutture molto definite, più che altro esistono movimenti. Ecco, se voglio utilizzare una categoria, sono movimenti che si basano su una disponibilità di tipo generale ad ammazzare il maggior numero di infedeli e, di volta in volta, chi appartiene o comunque è vicino a un gruppo non significa che non possa appartenere successivamente a un altro gruppo.

Per sintetizzare quanto detto finora, ritengo che proprio l'equità formale dei processi abbia consentito la violazione dei diritti di molti individui di religione musulmana accusati di far parte di organizzazioni terroristiche, senza che pratiche discrezionali o eccezionali mettano in discussione l'intero meccanismo, delegittimando il ruolo del sistema giudiziario stesso. Un risultato più efficace, infatti, può essere raggiunto semplicemente riproducendo nel ritualismo delle procedure dei tribunali, esplicite o implicite, quell'insieme di pregiudizi sociali riassumibili in ciò che Foucault ha definito il *razzismo di stato* che, nel caso del “terrorista islamico”, si applica in senso *iperbolico*, perché “presuppone la sua esclusione a priori dal genere umano”.<sup>57</sup>

Non si rintraccia in queste pratiche lo “stato di eccezione” attraverso cui vengono spesso descritte le strategie di lotta al terrorismo: il gioco tra il diritto del sovrano di uccidere e il biopotere reso possibile dai meccanismi messi in atto dal razzismo è “iscritto effettivamente nel funzionamento di tutti gli sta-

<sup>56</sup> Per un' antologia dei terrorismi di “ieri”, tra le numerose pubblicazioni, si veda per esempio D. Della Porta (a c. di), *In Italia*, il Mulino, Bologna 1984; Id., *Il terrorismo*, Laterza, Roma 1985; G. De Lutiis (a c. di), *La strage: l'atto d'accusa dei giudici di Bologna*, Editori Riuniti, Roma 1986; A. Giannuli, *Storie di intrighi e di processi: dalla strage di Piazza Fontana al caso Sofri*, Edizioni associate, Roma 1991; A. Berardi, *Il diritto e il terrore – alle radici teoriche della “finalità di terrorismo”*, Cedam, Padova 2008.

<sup>57</sup> A. Dal Lago, *La guerra-mondo*, in “Conflitti globali”, 1, 2005, p. 30.

ti”.<sup>58</sup> Nel caso affrontato in queste pagine, inoltre, più che di un *far morire* si tratta di un *lasciar morire* – operazione più compatibile con le tecniche di governo di una società normalizzata –, applicato asetticamente a tutti quegli individui che non è opportuno *far vivere*. Una delle sentenze di assoluzione chiarisce bene questo meccanismo. Da un lato si afferma che

né può ipotizzarsi un trattamento processuale differente per alcune categorie di imputati. La nota opinione di Günther Jakobs, che ha sostenuto anche di recente che *i terroristi non hanno diritti*, non può di certo essere seguita, perché in aperto contrasto con il sistema processuale delineato dal legislatore italiano e, ancor prima, tracciato dalla ricordata Convenzione sui diritti dell’uomo.

Dall’altro, lo stesso giudice, pur assolvendo completamente gli imputati, tra le righe lascia intendere la loro possibile pericolosità determinata dalla vicinanza ad “ambienti fondamentalisti”. Secondo l’avvocato degli imputati, infatti, un passaggio scritto nella sentenza<sup>59</sup> compromette in ogni caso la situazione dei suoi assistiti, perché li espone all’espulsione per “motivi di ordine pubblico”. Tale possibilità comporterebbe il ritorno in un paese in cui uno degli imputati è stato sottoposto a tortura, secondo quanto emerso dalle intercettazioni telefoniche che sono parte degli atti processuali:

con quel pezzo di sentenza io non avrò mai la conferma della sospensiva.<sup>60</sup> Perché diranno: “è vero che non è terrorista, ma è pericoloso, lo dice anche la sentenza”. Scrivere in una sentenza di assoluzione “Il fatto che fossero comunque collegati a soggetti del terrorismo internazionale non vuol dire che...” è un modo per far quadrare il cerchio.

Il tribunale, come si è visto, può essere considerato un dispositivo di neutralizzazione che trasforma possibili (o lontani) nemici politici in criminali. La degradazione che avviene attraverso il processo consente la distruzione rituale dell’identità<sup>61</sup> – e, nel caso del terrorista, talvolta rende possibile anche un’eliminazione reale. Proprio questo dispositivo di trasformazione rituale dell’identità rende il tribunale anche una sorta di spazio di transizione: esso è la soglia che conduce verso le zone oscure del controllo amministrativo, dove vengono collocati terroristi, migranti e tutta un’umanità anormale candidata alla “sparizione”, nella mancanza generale di interesse e senza sollevare clamore.

<sup>58</sup> M. Foucault, *Bisogna difendere la società*, Feltrinelli, Milano 1998, p. 225.

<sup>59</sup> Il brano in questione sostiene che “al più, si può parlare di un mero accordo tra persone [...] che mostrano una chiara adesione alla ideologia islamica fondamentalistica; che tengono contatti con persone operanti all’estero all’interno di organizzazioni responsabili di azioni violente, documentate da videocassette trovate in loro possesso; che dispongono di materiale propagandistico nel quale viene esaltata la lotta contro *gli infedeli* e si inneggia alle azioni violente e criminali dei *kamikaze*. Ma tutto ciò non è sufficiente, sotto il profilo strettamente giuridico [corsivo mio] e alla luce di una valutazione rigorosa del compendio probatorio, per configurare il contestato delitto associativo”.

<sup>60</sup> L’avvocato si riferisce alla possibilità di sospendere l’esecuzione dell’espulsione.

<sup>61</sup> La trasformazione rituale dell’identità pubblica qui va intesa come distruzione di un soggetto sociale e ricostruzione di un altro; sul punto si veda A. Garfinkel, *Condizioni per il successo delle cerimonie di degradazione*, in E. Santoro, *Carcere e società liberale*, Giappichelli, Torino 2004.

## Conclusioni

Il processo rappresenta una sorta di meccanismo di definizione e ridefinizione dei numerosi “nemici di comodo” che entrano nelle aule giudiziarie e vengono poi pietrificati nella loro mostruosità – culturale, se attentano alla “civiltà occidentale”, morale e naturale, se violano la normalità familiare o frantumano l’ordine riconosciuto delle generazioni. Il tribunale è fondamentalmente lo spazio in cui sono costantemente riprodotti i nemici interni della società. Soprattutto, però, è uno dei luoghi simbolici in cui si definisce la legittimazione sociale per riprodurre questi nemici. La posta in gioco delle battaglie che si consumano nel “campo giuridico”, la ridefinizione della linea che corre tra legittimo e illegittimo, viene perseguita sfruttando l’insieme di regole e procedure già esistenti. Lo spostamento dell’area coperta dal diritto è ottenuto appoggiandosi quanto più possibile sull’insieme di regole di permutazione che sono già disponibili: il conflitto si svolge attraverso le norme, per la loro trasformazione, e non apertamente contro di esse. Da questo punto di vista, ciò che va ricercato non è lo spettacolo conclamato della violazione del diritto, ma il movimento sotterraneo del suo impiego per “poste ben lontane dall’essere tutte e sempre conformi al diritto”.<sup>62</sup>

La scelta del diritto e dei tribunali invece della guerra e dei campi militari per contrastare il terrorismo globale non sembra avere particolarmente salvaguardato le persone coinvolte nelle indagini, ma sicuramente ha “normalizzato” le loro storie personali, banalizzandole e rendendole meno interessanti. All’eccessiva esposizione poliziesca e giudiziaria che è stata assicurata ai soggetti sospettati e condannati per terrorismo (si pensi agli arresti e al rispetto delle garanzie procedurali) si accompagna la loro invisibilità sociale. Si tratta in sostanza di una variante di quell’“attenzione” che Sayad definisce la “doppia pena del migrante”.<sup>63</sup> Basta pensare al fatto che, nonostante il governo statunitense abbia cercato di mantenere il segreto sui casi dei detenuti definiti come *enemy aliens*, grazie all’impegno di numerose associazioni il Dipartimento di Giustizia è stato costretto a dichiarare i nomi delle persone detenute e ora esistono numerose pubblicazioni che documentano le loro vicende.<sup>64</sup> Al contrario, delle indagini per terrorismo in Italia si sa ancora poco, ed è molto difficile conoscere l’impatto che queste esperienze hanno avuto sulla vita delle persone finite nel meccanismo poliziesco e giudiziario.

<sup>62</sup> P. Bourdieu, *Meditazioni pascaliane*, Feltrinelli, Milano 1998, p. 100.

<sup>63</sup> A. Sayad, *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul pensiero di Stato*, in “aut-aut”, 275, 1996, pp. 8-16.

<sup>64</sup> Tra i più recenti: A. Worthington, *The Guantanamo files. Stories of the 774 Detainees in American’s Illegal Prison*, Pluto Press, London 2007.

---

## La strada verso il *profiling* razziale è lastricata di immigrati

Bernard E. Harcourt

“Uso legale del *profiling* razziale”: è difficile pronunciare queste parole senza pensare che si tratta di un ossimoro.<sup>1</sup> Forse un giorno non lo sarà, ma oggi è così, almeno negli Stati Uniti d’America. Almeno dalla metà degli anni settanta, la Corte Suprema degli Stati Uniti ha consentito l’uso di caratteri etnici o razziali per orientare l’applicazione della legge: in termini espliciti ha permesso agli ufficiali di polizia di utilizzare il colore della pelle per giustificare un fermo, legittimare interrogatori e per facilitare le indagini. Tutto ciò con la garanzia costituzionale della Corte stessa.

Per rintracciare la genealogia di questa sordida pratica, è necessario iniziare dalle strade secondarie e dalle autostrade in prossimità della frontiera messicano-americana – nei pressi dei blocchi stradali, dei posti di controllo dell’Ins (Immigration and Naturalization Service) e delle pattuglie mobili che presidiano i passaggi della frontiera da parte dei migranti. La via al *profiling* razziale negli Stati Uniti è stata costruita su questi sentieri sterrati. È là che la Corte Suprema degli Stati Uniti ha inaugurato la pratica del *profiling* legale, aprendo efficacemente la strada al *profiling* razziale nel luogo più delicato, dove i tratti etnici e quelli somatici hanno il loro massimo grado di rilevanza. Questa procedura, come molte altre, si è andata sviluppando nel tempo e il *profiling* razziale non si è fermato alla frontiera: oggi non viene applicato solo al controllo dell’immigrazione ma è adottato anche in altri settori, come per esempio nella sorveglianza dei cittadini, soprattutto afroamericani e ispanici. Secondo un proverbio americano, “una catena è forte quanto il suo anello più debole”. Negli Stati Uniti, la catena della lotta alla discriminazione è stata spezzata alla frontiera, nel punto esatto in cui uomini e donne normali sono quanto di più disprezzato esista. È triste, ma non particolarmente sorprendente. Le strategie politiche americane al confine sono spesso il nostro anello de-

<sup>1</sup> Il *profiling* razziale è qui inteso come il riferimento esplicito da parte della polizia alla “razza” come criterio di decisione per svolgere indagini su un sospetto, in base all’assunto che le persone di determinate “razze” o etnie abbiano maggiori possibilità di commettere reati. La formula “*profiling* razziale” è di epoca recente. Si veda B.E. Harcourt, *Rethinking Racial Profiling*, 71 “University of Chicago Law Review”, 1275, 1276 n. 2 (2004); J.H. Skolnick, A. Caplovitz, *Guns, Drugs, and Profiling: Ways to Target Guns and Minimize Racial Profiling*, 249-279, in B.E. Harcourt (a c. di), *Guns, Crime, and Punishment in America*, NYU Press, New York 2003 (che tratta la storia dell’espressione “*profiling* razziale”). Alcuni sostengono che tale espressione dovrebbe essere limitata più specificamente ai casi in cui le forze di polizia si basano esclusivamente sulla “razza”, altri usano il termine quando quest’ultima è un criterio significativo, insieme ad altri, per avviare le indagini. Per una disamina della questione si veda per esempio K.K. Russell, *Racial Profiling: A Status Report of the Legal, Legislative, and Empirical Literature*, 3 Rutgers Race & L. Rev. 61, 65-68 (2001); A.W. Alschuler, *Racial Profiling and the Constitution*, 2002 U. Chi. Legal F. 163, 168-73 & n 24; S.R. Gross, K.Y. Barnes, *Road Work: Racial Profiling and Drug Interdiction on the Highway*, 101 Mich L Rev 651, 738 & nn 278-82 (2002). La definizione qui adottata comprende l’uso della “razza” sia in maniera esclusiva sia come uno dei diversi criteri dell’azione di polizia.



bole. Le conseguenze erano prevedibili e gli effetti si fanno sentire anche oggi. Affrontiamo dunque la genealogia di questo fenomeno partendo dall'inizio, nel deserto meridionale, alla frontiera tra Stati Uniti e Messico.

### *Il controllo della frontiera messicana*

Quando a metà del XX secolo l'attenzione dei politici per l'immigrazione illegale crebbe, la Border Patrol dell'Ins – l'agenzia responsabile del controllo dell'immigrazione ai confini degli Stati Uniti – raffinò le proprie tecniche di investigazione nei confronti degli immigranti, riducendo il proprio arsenale di base a tre dispositivi principali: i checkpoint fissi, quelli temporanei e le pattuglie mobili. Questo apparato integrava, nelle retrovie, la linea di agenti di sorveglianza collocata sul confine effettivo, impegnata a controllare i documenti e posta a guardia delle vie di accesso al paese.

I checkpoint fissi dell'Ins erano disposti sulle più grandi autostrade e strade interstatali, tra le cinquanta e le cento miglia circa dal confine con il Messico. In sostanza, si trattava di blocchi stradali che consentivano di rallentare, fino a passo di lumaca, il traffico diretto a nord, permettendo agli agenti della Border Patrol di esaminare ogni automobile di passaggio e di fermare gli automobilisti per un breve interrogatorio e il controllo dei documenti. I checkpoint erano generalmente segnalati in anticipo da grandi pannelli giallo-neri e luci lampeggianti, con avvisi ripetuti man mano che gli automobilisti si avvicinavano. Ecco un'efficace descrizione di uno di questi posti di blocco nel Sud della California:

Circa un miglio a sud del checkpoint sull'autostrada c'è un grande segnale stradale giallo e nero con intermittenti gialle, il quale avvisa: "A tutti i veicoli, arrestarsi tra un miglio". Tre quarti di miglio più a nord ci sono due segnali stradali, nero su campo giallo, sospesi sull'autostrada con luci intermittenti che intimano: "Attenzione agli indicatori di arresto". Al checkpoint, che funziona anche come postazione di pesatura dello stato della California, ci sono due segnali rossi lampeggianti sospesi sull'autostrada. Entrambi intimano: "Fermarsi qui – Ufficiali degli Stati Uniti". Disposti sull'autostrada ci sono un certo numero di coni arancioni che incanalano il flusso del traffico in due corsie dove un agente della pattuglia di frontiera in completa tenuta controlla il traffico da dietro un segnale di stop bianco su campo rosso. A bloccare il traffico nelle corsie che non vengono utilizzate ci sono i veicoli ufficiali della US Border Patrol con luci intermittenti rosse. Inoltre, c'è uno stabile che ospita l'ufficio della US Border Patrol e le strutture di detenzione temporanea. Ci sono anche i proiettori per le operazioni notturne [*United States vs. Baca*, 368 F. Supp. 398, 410-411 (S.D. Cal. 1973)].

In alcuni checkpoint, un agente della polizia di frontiera definito "agente di postazione" controllava tutto il traffico verso nord, praticamente fermo. Stando tra le due corsie l'agente di postazione consentiva alla maggior parte degli automobilisti di avanzare senza rivolgere loro alcuna richiesta d'informazione o altri controlli. L'agente selezionava un certo numero di automobilisti per ul-

teriori accertamenti, indirizzandoli verso un secondo posto di controllo per ottenere informazioni sulla cittadinanza ed eventualmente verificare la regolarità dell'automobilista. Questi accertamenti ulteriori duravano in media da tre a cinque minuti – a meno che, naturalmente, non avvenisse un arresto. Presso gli altri posti di blocco gli agenti del Border Patrol potevano fermare tutto il traffico diretto a nord per un breve interrogatorio. Gli abitanti del luogo riconosciuti dagli agenti venivano lasciati passare, mentre tutti gli altri venivano fermati per essere interrogati.

Secondo le Linee Guida del 1972 dell'Ins Border Patrol, i criteri principali utilizzati per decidere dove posizionare i posti di blocco includevano:

1. Una postazione sulla strada principale appena dopo la confluenza di due o più strade provenienti dal confine, in modo da consentire il controllo del massimo volume di traffico con il minimo numero di agenti.
2. Un terreno e una topografia che limitano il passaggio dei veicoli in prossimità del posto di blocco, come montagne, deserto [o installazioni militari].
3. Fattori di sicurezza: una visione senza ostacoli del traffico in arrivo, al fine di garantire una distanza di sicurezza sufficiente per rallentare e fermarsi; uno spazio di sosta fuori dalla strada principale; fonti elettriche per illuminare i segnali di controllo e le aree di ispezione, possibilità di passaggio per i veicoli che non necessitano di ispezione.
4. A causa delle restrizioni di spostamento previste per i possessori del visto d'ingresso I-186, estese a un'area di venticinque miglia dal confine (salvo ulteriori documenti rilasciati), i checkpoint, come regola generale, sono collocati oltre le venticinque miglia, al fine di controllare la circolazione illegale verso l'interno [*Baca*, 368 F. Supp., p. 406].

I “checkpoint provvisori” furono organizzati seguendo questi criteri, ma in genere venivano installati su strade secondarie dove il traffico era meno intenso e in luoghi “dove la conformazione del terreno consente un effetto sorpresa. I controlli presso questi posti di blocco provvisori sono effettuati a intervalli irregolari e in forma intermittente, in modo tale da confondere i potenziali trasgressori”.<sup>2</sup>

Nelle “pattuglie mobili”, infine, venivano impiegate unità tattiche mobili della Border Patrol che percorrevano le strade secondarie in prossimità delle interstatali per fermare e controllare gli automobilisti in punti lontani dal confine. Queste unità lavoravano spesso congiuntamente ai checkpoint fissi allo scopo di garantire un controllo capillare.

A partire dell'inizio degli anni settanta, la Border Patrol adottò talvolta come unico criterio il fenotipo messicano per decidere se fermare e controllare un automobilista. Ciò appare chiaro nel caso Brignoni-Ponce, in cui gli agenti della Border Patrol testimoniarono che “la sola ragione [per fermare Brignoni-Ponce] era che i suoi tre occupanti sembravano essere di origine messicana” [422 U.S., p. 875]. In questo senso i controlli di frontiera negli anni settanta rispecchiavano un più ampio impiego del *profiling* criminale nell'applicazione

<sup>2</sup> Si veda *Ins Border Patrol Handbook*, 9-3 (discusso in *Baca*, 368 F. Supp., p. 406).

cazione della legge. I primi profili criminali erano stati sviluppati per i dirottatori aerei all'inizio della stessa decade ed erano stati estesi rapidamente ai corrieri di droga che agivano presso gli aeroporti e i capolinea degli autobus.

### *Il paesaggio legale al confine*

Il *profiling* criminale – e in particolare il *profiling* razziale – cominciò a essere adottato al confine messicano. La Corte Suprema si era occupata delle indagini della Border Patrol in diverse occasioni e aveva stabilito alcuni protocolli di intervento per la polizia. I fermi, gli interrogatori e le indagini al confine o ai suoi “equivalenti funzionali” – ossia all’atterraggio di un volo internazionale all’O’Hare di Chicago – erano costituzionalmente consentiti senza mandato o *probable cause*,<sup>3</sup> come un’attività di routine.<sup>4</sup> Le tutele del Quarto Emendamento si applicavano, in ogni caso, in aree lontane dal confine.

Nel caso *Almeida-Sanchez vs. United States* del 1973 [413 U.S. 266 (1973)], la Corte aveva stabilito che il Quarto Emendamento impediva alla Border Patrol di avvalersi delle “pattuglie mobili” per fermare e perquisire gli automobilisti lontano dal confine senza un mandato o una *probable cause*. In mancanza di un’autorizzazione giudiziaria che consentisse il pattugliamento in una determinata area, il caso *Almeida-Sanchez* sancì che la *probable cause* doveva comunque essere un prerequisito per fermare e perquisire un veicolo nelle vicinanze del confine da parte degli agenti della pattuglia mobile. Nel caso *United States vs. Ortiz* [422 U.S. 891 (1975)], un caso simile a *Brignoni-Ponce*, la Corte estese lo stesso requisito della *probable cause* o del mandato giudiziario a tutte le perquisizioni effettuate presso i checkpoint permanenti dell’Ins.

Esistevano inoltre misure legislative volte a regolare la condotta degli agenti della Border Patrol. Il Congresso si espresse su tali questioni. Nell’*Immigration and Nationality Act* almeno due disposizioni riguardavano questo punto. La sezione 287 (a) (1) autorizzava qualsiasi ufficiale o impiegato dell’Ins senza un mandato “a interrogare qualsiasi straniero o individuo ritenuto essere uno straniero” “sul suo diritto di essere o di restare negli Stati Uniti” [8 U.S.C. Sec. 1357(a)(1)]. E la sezione 287(a)(3) autorizzava qualsiasi ufficiale dell’Ins privo di mandato “a una ragionevole distanza dal confine degli Stati Uniti, a salire a bordo e perquisire, alla ricerca di stranieri, qualsiasi natante nell’ambito delle acque territoriali degli Stati Uniti e qualsiasi vagone ferroviario, apparecchio aereo, mezzo di trasporto o vettura” [8 U.S.C. Sec. 1357(a)(3)]. Inol-

<sup>3</sup> Questa formula può essere considerata corrispondente a ciò che nella nostra procedura giudiziaria si definisce “gravi indizi di colpevolezza” (art. 273 cpp) per applicare delle limitazioni alla libertà personale. In termini generali, la *probable cause* è il criterio minimo di ragionevolezza per un arresto o un mandato (di perquisizione o di arresto) e richiede maggiori prove del *reasonable suspicion*, che è invece la base minima di prove richieste per avviare un’indagine di polizia. Altri criteri da rispettare per avviare un’indagine sono il *founded suspicion* e l’ancor più generico *articulable suspicion*, che richiede criteri assolutamente minimi di prove per essere soddisfatto. In altri termini, per certi versi la normativa americana sembra concedere ampi margini di discrezionalità alle forze di polizia, che possono quindi abusare facilmente del sospetto e se necessario “fabbricare” le prove in un secondo tempo, *NdT*.

<sup>4</sup> Si veda, in particolare, *Almeida-Sanchez vs. United States*, 413 U.S. 266, 272 (1973).

tre, in applicazione del regolamento federale implementato dall'Ins dopo la sua pubblicazione ufficiale, l'autorizzazione prevista dalla 287(a)(3) poteva essere fatta valere in qualsiasi punto entro le cento miglia aeree dal confine [Sec. 287.1(a) (1975)].

Molti problemi, tuttavia, furono lasciati insoluti. Innanzi tutto, sulla questione della razza e dell'etnia, se l'aspetto messicano fosse una ragione costituzionalmente valida per fermare, interrogare e perquisire qualcuno. In secondo luogo, se gli interrogatori previsti dalla sezione 287(a)(1) dovevano essere trattati diversamente dalle perquisizioni previste dalla sezione 287(a)(3). Infine, se le diverse pratiche di polizia (pattuglie mobili, checkpoint fissi e checkpoint temporanei) potevano produrre qualche differenziazione all'interno di queste equazioni. Tali norme e questioni sarebbero state messe alla prova con il caso Brignoni-Ponce.

### *Il caso Brignoni-Ponce*

11 marzo 1973: era mattino presto vicino al checkpoint permanente dell'Ins di San Clemente, sessantacinque miglia a nord dal confine messicano sulla Interstate 5 tra San Diego e Los Angeles. In genere La Border Patrol degli Stati Uniti aveva un posto di blocco in quella zona, ma il checkpoint era chiuso a causa delle intemperie. Due agenti dell'Ins Border Patrol erano seduti nella loro auto di servizio a un lato della strada e osservavano il traffico verso nord. Era buio, quindi gli ufficiali usavano i loro fari per controllare le automobili in transito. Una macchina passò loro vicino. I tre occupanti sembravano messicani e di conseguenza gli agenti decisero di controllarli. In effetti, successivamente un agente avrebbe detto che questa era la sola ragione per cui avevano deciso di effettuare il controllo [422 U.S., p. 875]. Durante l'interrogatorio scoprirono che i due passeggeri si trovavano sul territorio illegalmente, arrestarono tutti e tre e denunciarono il guidatore, Felix Humberto Brignoni-Ponce, per il trasporto illegale di due persone, in violazione dell'Immigration and Nationality Act [422 U.S., pp. 874-875].

Prima del processo, Brignoni-Ponce presentò un'istanza per invalidare le prove riguardanti l'irregolare presenza sul territorio dei passeggeri, sostenendo che erano conseguenza di una confisca da considerare illegale in base al Quarto Emendamento. La corte di primo grado respinse l'eccezione e la sentenza fu convalidata da una giuria della Nona Circostrizione. La Corte d'Appello di tale circostrizione, a sezioni riunite, si schierò dalla parte di Brignoni-Ponce [499 F.2d 1109 (1974)]. Il caso coinvolgeva una "pattuglia mobile" e, analogamente a quanto discusso nel caso Almeida-Sanchez, la Corte a sezioni riunite decise che sulla base di questo precedente giudiziario un ufficiale deve avere un "fondato sospetto" sull'irregolarità della presenza sul territorio per fermare un automobilista. La Corte stabilì che il solo "aspetto messicano" non poteva essere considerato *founded suspicion* [499 F.2d 1109].

La Corte Suprema ammise l'istanza di revisione [*certiorari*], limitando la sua valutazione alla questione più circoscritta della possibilità, per un agente della

Border Patrol in pattugliamento, di fermare un automobilista basandosi esclusivamente sulla sua “razza”. La Corte evidenziò che il governo ammetteva che gli agenti fossero impegnati in pattugliamenti mobili, concesse l’applicazione retroattiva di *Almeida-Sanchez* a *Brignoni-Ponce* e ammise che il luogo del fermo non fu sul confine o in un punto equivalente funzionale, bensì vicino al confine. Per la Corte, “la sola questione rilevante ai fini della decisione è se una pattuglia mobile può fermare un veicolo in un’area vicina al confine e interrogare i suoi occupanti quando il solo motivo di sospetto è che questi presentino un aspetto messicano” [422 U.S., p. 878]. La risposta della Corte, unanime seppure con diverse motivazioni, fu negativa. Il giudice Powell firmò la sentenza con il proprio nome e con quello dei giudici Brennan, Stewart, Marshall e Rehnquist. Powell in primo luogo separò senza difficoltà le posizioni governative da quanto effettivamente prescritto dalla legge, sostenendo in modo cursorio che “nessun atto del Congresso può autorizzare la violazione della Costituzione” [422 U.S., p. 877 (citando *Almeida-Sanchez*, 413 U.S., p. 272)]. I fermi per interrogatorio comportano il sequestro e quindi devono soddisfare le norme previste dal Quarto Emendamento.

Dal punto di vista dell’interpretazione costituzionale, Powell si impegnava in una tradizionale analisi di bilanciamento degli interessi, misurando il mandato governativo di disporre misure efficaci di controllo del confine e di prevenzione dell’ingresso illegale da parte dei messicani rispetto all’interesse rappresentato dalla libertà individuale delle persone di viaggiare nelle aree di confine: il tradizionale “equilibrio tra l’interesse pubblico e il diritto dei cittadini alla sicurezza personale libera dall’interferenza arbitraria dei pubblici ufficiali” [422 U.S., p. 878]. Si tratta del consueto approccio di bilanciamento che la Corte applica per valutare l’eventuale motivazione dei sequestri in base al Quarto Emendamento.

Powell sottolineava la natura limitata del fermo. L’intrusione, diceva, è “modesta”, non dura più di un minuto e, in assenza di ulteriori prove, non prevede alcuna perquisizione. Tutto ciò che viene richiesto, come spiegava il governo e ribadiva Powell, “è una breve risposta a una domanda o due ed eventualmente la produzione di un documento che attesti il diritto a essere negli Stati Uniti” [422 U.S., p. 880]. Queste condizioni sono simili all’intrusione limitata, come nella perquisizione personale del caso *Terry vs. Ohio* o al breve fermo dell’individuo sospetto del caso *Adams vs. Williams*. Sull’altro piatto della bilancia, l’interesse pubblico nella prevenzione dell’immigrazione illegale dal Messico era “valido”, affermò Powell [422 U.S., p. 879].

“L’Ins sostiene che attualmente potrebbero esserci tra i dieci o dodici milioni di stranieri illegali nel paese”, spiegava Powell [422 U.S., p. 878]. “Tale situazione pone le basi per creare significativi problemi sociali ed economici sia per i cittadini sia per gli immigrati stessi.”

Di conseguenza, sulla base dei casi *Terry* e *Adams*, Powell dichiarò che gli agenti della Border Patrol potevano effettuare costituzionalmente senza un’evidente *probable cause* un fermo con esclusive finalità di controllo. Tutto quello che si richiede è che “le osservazioni dell’ufficiale lo conducano motivatamente al sospetto che un certo veicolo possa contenere degli stranieri che sono illegalmente presenti nel paese” [422 U.S., p. 878].

Come nel caso Terry, il campo di applicazione dell'intervento di polizia doveva essere commisurato all'ambito di garanzie più ristretto definito dal ragionevole sospetto. La Border Patrol poteva fermare un veicolo per breve tempo e controllarlo, ma non impegnarsi in una perquisizione completa senza che fossero emerse altre prove: "l'ufficiale può chiedere al guidatore e ai passeggeri la loro cittadinanza e i documenti riguardanti la loro presenza sul territorio e può chiedere loro di chiarire eventuali circostanze sospette, ma ogni altra forma di detenzione o perquisizione deve essere basata sull'assenso di questi ultimi o sulla *probable cause*" [422 U.S., pp. 881-882]. È importante riconoscere, sosteneva Powell, che la maggior parte del traffico su queste strade vicino al confine è legittimo: numerose grandi città sono vicine al confine, compresa San Diego in California, con una popolazione al momento di 1,4 milioni di abitanti, El Paso e Brownsville in Texas, con una popolazione di quasi 700.000 residenti. "Siamo sicuri che, sostanzialmente, tutta la circolazione che si svolge in queste città è legale e che i residenti che hanno qualche legame con l'ingresso illegale e il trasporto di stranieri sono relativamente pochi", affermava Powell [422 U.S., p. 882]. Permettere l'attività di pattuglie mobili senza limitazione di sorta sarebbe un'interferenza eccessiva nella vita dei cittadini che vivono vicino al confine. Ciò, sosteneva Powell, darebbe alla Border Patrol un'eccessiva discrezionalità.

Quindi se approvassimo la posizione del governo in questo caso, gli ufficiali della Border Patrol potrebbero fermare in maniera casuale gli automobilisti per interrogarli, di giorno o di notte, ovunque entro le 100 miglia aeree lungo le 2000 miglia di confine, su una strada di città, su un'autostrada trafficata o su una strada deserta, senza alcuna ragione di sospettare che essi abbiano violato la legge [422 U.S., p. 883].

Sulla questione chiave del *profiling* razziale, Powell manifestò la mancanza di disponibilità, da parte della Corte, a lasciare che la sola origine messicana prendesse il posto del ragionevole sospetto. L'aspetto messicano, dichiarò Powell a nome della Corte, può essere un "fattore rilevante" ma non è sufficiente a giustificare un fermo di polizia.

Un numero congruo di nativi e di cittadini naturalizzati ha caratteristiche fisiche identiche a quelle messicane e persino nelle zone di frontiera una parte relativamente piccola di costoro è straniera [422 U.S., p. 886].

Ci sono molti fattori che possono essere presi in considerazione, spiegava Powell:

un comportamento irregolare alla guida oppure un'evidente evasione dalla polizia, *station wagon* con grandi compartimenti per nascondere persone o automobili che sembrano più pesanti di quanto dovrebbero essere; questi sono tutti fattori che gli agenti della Border Patrol possono prendere in considerazione.

Oltre a ciò, scriveva Powell, essi dovrebbero essere autorizzati a prendere in considerazione l'aspetto messicano. "Il governo precisa, inoltre, che gli agenti

addestrati possono riconoscere il caratteristico aspetto delle persone che vivono in Messico, basandosi su fattori come il modo di vestire e il taglio dei capelli” [422 U.S., p. 885]. Ciò, dichiara Powell, è accettabile: “In tutte le situazioni il pubblico ufficiale ha il diritto di valutare i fatti alla luce della sua esperienza per indagare sull’ingresso illegale e sul contrabbando” [422 U.S., p. 885].

Ma l’aspetto messicano di per sé non sarebbe sufficiente:

La probabilità che una data persona di origine messicana sia uno straniero è abbastanza alta da rendere l’aspetto messicano un fattore rilevante, ma da sola non giustifica il fermo di tutti i messicani-americani per verificare se sono stranieri [422 U.S., pp. 886-887].

Il nocciolo della questione relativamente alla “razza” è che questa può essere un fattore, ma non l’unico. L’argomentazione del giudice Powell venne sottoscritta da quattro dei suoi colleghi. Gli altri quattro giudici non aderirono alle opinioni di Powell, ma redassero o si trovarono d’accordo con un altro distinto parere. Il giudice capo Burger e il giudice White concordavano solo sul risultato e scrissero pareri separati, entrambi messi poi insieme dal giudice Blackmun, ed entrambi animati da grande ansia e frustrazione riguardo all’immigrazione illegale dal Messico e all’afflusso di droghe pericolose negli Stati Uniti. L’esito del processo, riconoscevano Burger e White, fu predeterminato dalla decisione del 1973 della Corte nel caso Almeida-Sanchez, che, come si ricorderà, richiedeva una *probable cause* o un mandato di arresto per le perquisizioni condotte dalle pattuglie. Secondo loro le conseguenze per il paese avrebbero potuto essere terribili. Il flusso di immigrati illegali dal Messico stava già causando problemi politici, economici e sociali devastanti. Burger sottolineò che oltre dodici milioni di immigrati clandestini si trovavano nel paese e presentò un lungo estratto dalla sentenza del giudice distrettuale degli Stati Uniti, Turrentine, del Distretto meridionale della California nel caso *United States vs. Baca* [422 U.S., p. 885]. Il brano, intitolato “Il problema degli stranieri illegali”, narra la storia dei problemi connessi agli immigrati clandestini che vivono negli Stati Uniti e che entrano in competizione con i cittadini per il lavoro:

perpetuano le condizioni di povertà economica, impediscono la sindacalizzazione, [si configurano come] un potenziale pericolo per la salute della comunità poiché molti cercano lavoro come bambinaie, venditori di cibo, cuochi, governanti, camerieri, lavapiatti e garzoni di drogheria, nonché rappresentano una sfida alla legge per l’illegalità che portano con sé [*United States vs. Ortiz*, 422 U.S. 891, 904-914 (nello stesso senso Burger, C.J. citando *United States vs. Baca*)].

“Qualsiasi nuovo impedimento all’applicazione della legge, così come risulta dal caso Brignoni-Ponce, potrà solo aggravare il problema”, scrissero Burger e White.

Secondo l'interpretazione del Quarto Emendamento offerta dalla Corte in questa circostanza [scrisse Burger] sembra che l'Immigration and Naturalization Service non abbia la forza di fermare la marea degli stranieri illegali e delle droghe pericolose che quotidianamente e liberamente attraversano le nostre 2000 miglia di frontiera meridionale [*United States vs. Ortiz*, 422 U.S. 891, 899 (nello stesso senso Burger, C.J.)].

Come aggiunse White:

la Corte ha così smantellato gran parte degli apparati attraverso i quali la Nazione ha tentato di intercettare milioni di stranieri che entrano e restano illegalmente in questo paese [*United States vs. Ortiz*, 422 U.S., p. 915 (nello stesso senso White, J.)].

Sia Burger sia White espressero la speranza che in futuro la Corte avrebbe dato maggiore spazio agli interessi legati all'applicazione della legge:

Vorrei sperare [così Burger] che quando in seguito ci occuperemo di questo problema daremo maggiore peso al fatto che il Quarto Emendamento vieta solo "le perquisizioni e i sequestri immotivati" e al costante monito che la motivazione deve prendere in considerazione tutte le circostanze e bilanciare i diritti individuali con le esigenze della società [*United States vs. Ortiz*, 422 U.S. 891, 900 (nello stesso senso Burger, C.J.)].

Ma il loro tono era segnato dalla disperazione:

Forse queste decisioni saranno viste in futuro come un altro esempio di una società apparentemente impotente ad affrontare enormi illegalità [scrisse Burger] In questo senso la storia potrebbe vederci come prigionieri delle nostre stesse tradizionali e opportune preoccupazioni per i diritti individuali, incapaci o non disposti ad applicare il concetto di ragionevolezza stabilito nel Quarto Emendamento al fine di sviluppare un equilibrio razionale tra tali diritti e le esigenze del paese [*United States vs. Ortiz*, 422 U.S. 891, 899 (nello stesso senso Burger, C.J.)].

In netto dissenso, il giudice Douglas andò oltre il caso Brignoni-Ponce e richiese la presenza di una *probable cause* invece che di un ragionevole sospetto. Douglas era completamente d'accordo con il fatto che gli arresti erano immotivati e che il ricorso all'aspetto messicano "era una violazione patente del Quarto Emendamento" [422 U.S., p. 888 (nello stesso senso Douglas, J.)]. Pur concorde, tuttavia, Douglas si mostrò fortemente contrario all'adozione del criterio meno restrittivo del ragionevole sospetto. Egli aveva dissentito dal parere della Corte sul caso Terry, ritenendolo "un indebolimento ingiustificato del Quarto Emendamento nella tutela dei cittadini da interferenze arbitrarie da parte della polizia [422 U.S., p. 888 (nello stesso senso Douglas, J.)], ed espresse simili preoccupazioni in questo caso. In realtà, sostenne Douglas, questo e altri casi recenti dimostravano bene i problemi legati al criterio più basso rappresentato dal ragionevole sospetto. "I timori che ho espresso nel caso Terry circa l'indebolimento del Quarto Emendamento sono stati purtroppo



confermati dagli eventi successivi.” [422 U.S., p. 888 (nello stesso senso Douglas, J.)]. Douglas espose i casi in cui alcuni automobilisti erano stati fermati alla frontiera sulla base del ragionevole sospetto perché la loro vettura stava viaggiando appesantita o perché avevano uno pneumatico di ricambio nel sedile posteriore.

Il turista la cui auto è appesantita dai bagagli non troverà conforto in queste decisioni come pure molti cittadini onesti che guidano veicoli più vecchi con il baricentro basso a causa dei sistemi di sospensione rovinati. Il criterio del ragionevole sospetto effettivamente ha portato a una situazione in cui la polizia può fermare i cittadini sulla strada principale basandosi sulle più fragili giustificazioni [422 U.S., p. 889-890 (nello stesso senso Douglas, J.)].

### *Il caso Martinez-Fuerte*

Successivamente la Corte Suprema tornò sul tema della frontiera affrontando il problema della costituzionalità dei checkpoint fissi contro l'immigrazione. Il caso avrebbe risolto la questione aperta relativa al vincolo per gli agenti della pattuglia di frontiera di avere un sospetto preciso [*articulable suspicion*] per fermare e interrogare gli automobilisti a un blocco stradale entro cento miglia dal confine messicano. Powell redasse nuovamente il parere della Corte e sottolineò un'altra volta la rilevanza dell'aspetto etnico: in questa occasione rimosse gli ostacoli, permettendo una più ampia discrezionalità alla polizia. Il risultato sarebbe stato di grande portata per il *profiling* razziale.

I casi nascevano da alcuni arresti compiuti in due differenti checkpoint permanenti collocati entro cento miglia dal confine messicano, uno in California, l'altro in Texas. Il checkpoint della California era ubicato nel territorio che già conosciamo, sull'Intestatale 5, direzione nord, vicino a San Clemente, tra San Diego e Los Angeles, sessantasei miglia a nord del confine messicano. L'altro checkpoint si trovava sulla Highway 77 vicino a Sarita, in Texas, a nord di Brownsville, tra le sessantacinque e le novanta miglia a nord della frontiera con il Messico.

Entrambi i checkpoint erano segnalati nel solito modo. Al checkpoint di San Clemente l'agente di postazione controllava visivamente tutto il traffico diretto a nord, senza chiedere informazioni. Al contrario selezionava un certo numero di automobilisti per ulteriori controlli presso il posto secondario d'ispezione, dove altri agenti fermavano e interrogavano gli automobilisti riguardo alla loro cittadinanza e alla loro regolare presenza sul territorio. Al momento degli arresti al checkpoint di San Clemente, un magistrato aveva emesso un "mandato di ispezione" che autorizzava la Border Patrol a condurre operazioni di blocco stradale presso quello specifico sito. Al checkpoint di Sarita gli ufficiali della Border Patrol fermavano tutto il traffico diretto a nord per un breve interrogatorio, a eccezione dei residenti del luogo conosciuti. A Sarita, inoltre, a differenza di San Clemente, non c'era alcun mandato giudiziario per le operazioni svolte.

In occasione del riesame del caso Martinez-Fuerte da parte della Corte Suprema furono unificati numerosi procedimenti relativi alle convalide degli arresti. Un gruppo di imputati era stato arrestato al checkpoint di San Clemente: Amando Martinez-Fuerte era stato indirizzato all'area di ispezione secondaria per un interrogatorio, dove fu accertato che le sue due passeggere erano immigrate messicane illegali. Martinez-Fuerte fu incriminato in base alla stessa disposizione legale del caso Brignoni-Ponce, ossia per la violazione del titolo 18 dello *United States Code*, sezione 1324 (a)(2).

In casi distinti, anche Jose Jimenez-Garcia e Raymond Guillen furono arrestati per violazioni analoghe. Prima del processo, Martinez-Fuerte chiese di invalidare le prove ottenute dal fermo al checkpoint, ma la sua mozione fu respinta. Negli altri due casi, fu ammessa. La Corte di Appello del Nono Circuito confermò tutti questi ricorsi e stabilì, con il parere contrario di un unico giudice, che gli agenti della Border Patrol devono avere ragioni circostanziate [*articulable reasons*] per un fermo a scopo di interrogatorio. Rodolfo Sifuentes fu arrestato al checkpoint di Sarita in Texas per trasporto illegale di stranieri. Il tribunale rigettò il suo ricorso con il sostegno della Corte di Appello del Quinto Circuito, stabilendo che i fermi presso i checkpoint fissi non sono in contrasto con il Quarto Emendamento.

La Corte Suprema ammise l'istanza di revisione [*certiorari*] allo scopo di dirimere la controversia tra le circoscrizioni. Nella decisione, presa da sette giudici contro due, la Corte si schierò con la Quinta Circoscrizione e sostenne che né il "sospetto circostanziato", né un mandato giudiziario erano necessari come precondizioni per una perquisizione a un blocco stradale in materia di immigrazione. Il giudice Powell redasse nuovamente la decisione della Corte. La composizione della Corte era lievemente cambiata rispetto al caso Brignoni-Ponce, ma il risultato finale fu simile. Solo i giudici Brennan e Marshall si dichiararono contrari alla decisione presa.

Il giudice Powell iniziò di nuovo prendendo in considerazione gli interessi da soppesare. I checkpoint permanenti – così il governo rivolto alla Corte – sono "i più importanti metodi di controllo del traffico" [428 U.S., p. 556]. E, secondo Powell, particolarmente efficaci. Presso il checkpoint di San Clemente, per esempio, su circa dieci milioni di automobili controllate nel 1973 furono individuati 17.000 immigrati clandestini. L'efficacia di tali metodi, affermò Powell, sarebbe notevolmente diminuita se gli arresti fossero stati basati su un ragionevole sospetto: un simile requisito sarebbe inattuabile a causa del traffico troppo sostenuto per consentire di individuare i veicoli con immigrati clandestini a bordo. In particolare, eliminerebbe ogni forma di deterrenza nei confronti degli ingressi clandestini ben camuffati, perfino se fosse noto che i responsabili utilizzano queste autostrade regolarmente.

Al contrario, l'ingerenza [*intrusion*] nella libertà altrui era relativamente ridotta, nelle parole di Powell "era abbastanza limitata" [428 U.S., p. 557]. Tutto ciò che era richiesto era "una breve detenzione dei viaggiatori", "la risposta a una semplice domanda o a due" e "possibilmente, la produzione di un documento attestante il diritto di essere negli Stati Uniti" [428 U.S., p. 558 (si veda anche *Brignoni-Ponce*, p. 880)].

Per molti aspetti, tuttavia, gli interessi da mettere a confronto erano simili a quelli presenti nel caso Brignoni-Ponce. La pratica poliziesca in questione, i blocchi stradali antimigrazione, va di pari passo con quella delle pattuglie itineranti. Si tratta di due elementi di un'unica tecnica per il contrasto dell'immigrazione illegale. E il livello di ingerenza nei due casi è simile. In effetti, il giudice Powell si era avvalso del parere che aveva scritto per il caso Brignoni-Ponce allo scopo di indicarne il livello. Tuttavia sottolineò quella che riteneva un'importante differenza: l'ingerenza soggettiva [*subjective intrusion*] è “sensibilmente inferiore nel caso di un fermo presso un checkpoint” [428 U.S., p. 558]. Con ingerenza soggettiva Powell intendeva i sentimenti di paura o preoccupazione tra i viaggiatori. Questi, sostenne, sono meno forti rispetto al caso dei fermi da parte delle pattuglie itineranti. Il fermo al checkpoint comporta una minore discrezionalità da parte degli agenti, meno interferenze con il traffico lecito e riduce gli abusi possibili su strade cittadine entro cento miglia dal confine. Rispetto ai fermi compiuti dalle pattuglie mobili, la dimensione pubblica e la modalità standardizzata delle operazioni al checkpoint riducono l'eventualità di intimidazioni e offese verso gli automobilisti.

Secondo Powell anche i controlli di secondo livello al checkpoint di San Clemente sono relativamente meno invadenti: vengono “svolti al solo scopo di effettuare un'inchiesta di routine, limitata alla residenza” e implicano una “ingerenza di carattere oggettivo” [*objective intrusion*] che “resta minima”. “La selezione può comportare qualche fastidio, ma è anche vero che i fermi non dovrebbero essere preoccupanti o offensivi per via della loro natura pubblica e relativamente di routine.” [428 U.S., p. 560]. Di conseguenza, considerata la più limitata aspettativa di privacy in auto rispetto a quella che caratterizza l'abitazione, il giudice Powell stabilì che nessun sospetto *ad personam* è necessario “presso checkpoint ragionevolmente segnalati” [428 U.S., p. 562].

Il trattamento riservato dalla Corte all'area di ispezione secondaria del checkpoint di San Clemente, tuttavia, fu di maggiore importanza per la più ampia questione del *profiling* razziale. In quel caso, Powell era pronto ad ammettere che la selezione venisse effettuata sulla base dell'origine messicana e infatti scrisse: “anche se si presume che tale selezione sia effettuata in gran parte sulla base di evidenti origini messicane, non vediamo in ciò alcuna violazione costituzionale” [428 U.S., p. 563]. Powell poi stilò due bizzarre note a piè di pagina. Nella prima, la nota 16, facendo riferimento a una dubbia analisi statistica,<sup>5</sup> suggerì che gli agenti della Border Patrol non si basano unicamente sull'origine messicana per dirottare gli automobilisti verso l'area secondaria di controllo; nella seconda, la nota 17, Powell affermò che “nella misura in cui le operazioni della Border Patrol qui si basano sull'apparente origini messicana –

<sup>5</sup> Powell argomenta che meno dell'1% degli automobilisti vengono fermati per un interrogatorio, ma che tra il 13 al 18 per cento sembra che abbiano apparente origine messicana. Da ciò, Powell conclude che la Border Patrol non si basa esclusivamente sull'apparente origine messicana. Un'altra interpretazione ugualmente plausibile dei dati è che la Border Patrol conta esclusivamente l'evidente origine messicana, ma dispone dei mezzi per fermare soltanto una persona su sedici tra questi. [Inoltre, non esistono dati su quante persone fermate sulla base di tale criterio siano state subito rilasciate perché del tutto regolari e nella legalità ma sicuramente umiliate e a volte gravemente ferite da tali pratiche razzializzanti, *NdC.*]

vedi la n. 16 – l'elemento su cui si fa affidamento è chiaramente pertinente rispetto all'esigenza dell'esecuzione della legge che si deve imporre" [428 U.S. 564 n. 17]. Ma anche se gli agenti si basano esclusivamente sull'apparente origine messicana, non vi è alcun contrasto con il Quarto Emendamento.

Poiché l'intrusione qui è sufficientemente ridotta, tanto che non esiste alcuna ragione per giustificarla, pensiamo che da ciò consegua che gli agenti della Border Patrol debbano avere ampia discrezionalità nel selezionare gli automobilisti da destinare al breve interrogatorio [428 U.S., pp. 563-564].

Nella nota 17 il giudice Powell ripete che l'apparente origine messicana è "chiaramente pertinente all'esigenza di esecuzione della legge che si deve imporre" [428 U.S. 564 n. 17]. Nel caso *Brignoni-Ponce* si sosteneva soltanto che l'origine etnica da sola non costituisce un ragionevole motivo di sospetto per le pattuglie mobili, non che etnia, "razza" o origine non siano rilevanti. E non che tutto ciò non potesse essere utilizzato esclusivamente come base per un fermo e un interrogatorio a un checkpoint fisso. Per questa attività non c'era affatto necessità di alcun ragionevole sospetto e in questo modo la polizia poteva basarsi sulla "razza" in maniera del tutto discrezionale. L'assenza di un requisito di ragionevolezza non esclude il ricorso alla razza. Il ragionamento di Powell nel caso *United States vs. Martinez-Fuerte* era sufficientemente criptico da consentire che la questione continuasse a inasprirsi e a serpeggiare tra le corti di primo grado.

Il giudice Brennan scrisse un'animata critica a tale parere, a cui aderì anche il giudice Marshall. Brennan descrisse il risultato di tutto ciò come "uno sfregio alle tutele previste dal Quarto Emendamento" [428 U.S., p. 569 (in senso contrario Brennan, J.)], dichiarando che "la decisione di oggi è la nona di questa sessione che segna lo svuotamento delle tutele imposte dal Quarto Emendamento contro perquisizioni e sequestri irragionevoli" [428 U.S., p. 567 (in senso contrario Brennan, J.)]. Ciò che Brennan soprattutto confutava era la mancanza di criteri obiettivi di qualsiasi genere per valutare la ragionevolezza del fermo. Considerando che nei casi precedenti, *Almeida-Sanchez*, *Ortiz* e *Brignoni-Ponce*, la Corte aveva richiesto un livello minimo di ragionevolezza, in questo caso la Corte aveva trascurato completamente la questione del criterio della ragionevolezza.

Oggi ci è stato detto [...] che innumerevoli automobilisti possono essere singolarmente fermati, interrogati, ispezionati visivamente e poi arrestati persino senza una parvenza di sospetto circostanziato [*articulable suspicion*], per non parlare poi del minimo criterio costituzionale del ragionevole sospetto, fino a ora in vigore, con il risultato di permettere perquisizioni e confische fondate su "niente di più sostanziale che impressioni inarticolate" [428 U.S., p. 569-70 (in senso contrario Brennan, J.)].

Ma più preoccupante era il fatto che un simile parere avrebbe consentito il *profiling* razziale. Non richiedendo alcun genere di standard, la Corte stava lasciando alla Border Patrol briglia sciolta per costituire un profilo criminale che avrebbe costretto tutte le persone di origine messicana all'interrogatorio e

all'ispezione secondaria. Le limitazioni previste nel caso Brignoni-Ponce non avrebbero avuto alcun effetto. Brennan affermava:

Nell'abbandonare qualsiasi requisito minimo di ragionevole sospetto, e perfino di sospetto circostanziato, da applicare ai fermi presso i checkpoint, la Corte concretamente rende insignificante la decisione sul caso Brignoni-Ponce secondo la quale "da solo [l'aspetto messicano] non giustifica la possibilità di fermare tutti i messicani-americani per domandare loro se sono stranieri".

Poiché l'obiettivo dei controlli è quasi interamente rappresentato dai messicani presenti illegalmente nel paese, il pubblico ufficiale del checkpoint, non vincolato ad alcuno standard obiettivo e quindi libero di fermare a sua discrezione qualunque automobilista senza spiegazione o giustificazione, avrà necessariamente come proprio obiettivo le persone dall'aspetto messicano. Il procedimento, quindi, inevitabilmente discriminerà i cittadini di origine messicana e i cittadini messicani presenti legalmente in questo paese per null'altra ragione se non l'aspetto "sospetto" e l'abbigliamento caratteristico degli stranieri messicani "illegali" [428 U.S., p. 571-72 (in senso contrario Brennan, J.)].

Brennan conclude: "La legge che in questo paese ammettesse l'uso della propria origine come prova di un possibile comportamento criminale è ripugnante da tutti i punti di vista" [428 U.S., p. 571 n. 1 (in senso contrario Brennan, J.)].

Tragicamente, Brennan era in assoluta minoranza. Sebbene ripugnante, il *profiling* razziale ora era costituzionale.

### *Le implicazioni immediate per l'attività di polizia e per le politiche di immigrazione*

I casi Brignoni-Ponce e Martinez-Fuerte ebbero importanti e immediate conseguenze non solo sulla giurisprudenza del Quarto Emendamento ma più in generale anche sulle attività di pattugliamento e di controllo delle frontiere. Queste decisioni diedero via libera al *profiling* criminale e a quello razziale. L'anello più debole era stato rotto e la catena si sarebbe presto spezzata. La Corte aveva dato alla polizia il chiaro segnale che l'uso di un profilo multifattoriale, comprendente la razza o le caratteristiche etniche, era una tecnica di controllo costituzionale e quindi legittima. A livello nazionale, la Dea iniziò a impiegare spesso il *profiling* criminale, in particolare per i corrieri di droga. L'impiego sperimentale del *profiling* criminale per i corrieri di droga venne giudicato un successo e così, dopo i casi Brignoni-Ponce e Martinez-Fuerte, il progetto si diffuse in tutta la nazione. Tra il 1976 e il 1986 ci furono più di centoquaranta casi, rinviati a giudizio, che riguardavano i fermi di passeggeri negli aeroporti del paese effettuati dalla Dea a partire dallo specifico profilo del corriere di droga.<sup>6</sup> Nel caso Mendenhall del 1980, per esempio, il sospetto venne fermato in parte in base ai seguenti caratteri del profilo criminale:

<sup>6</sup> Si veda ivi, p. 417 n. 2, 417-418.

a) il dichiarante stava arrivando su un volo da Los Angeles, una città ritenuta dagli agenti il luogo di provenienza di gran parte dell'eroina portata a Detroit; (b) il dichiarante era l'ultima persona che aveva lasciato l'aereo, "sembrava essere molto nervoso" e "controllava con attenzione l'intera area in cui [gli agenti] sostavano"; (c) dopo avere lasciato l'aereo il dichiarante superava la zona dei bagagli senza reclamarne alcuno; e (d) il dichiarante aveva cambiato la linea aerea per il suo volo da Detroit [*U.S. vs. Mendenhall*, 446 U.S. 544, 547 n. 1. (1980)].

Numerosi autori, in particolare David Cole, hanno compilato elenchi delle caratteristiche che delincono il profilo del corriere di droga, che peraltro sono spesso contraddittorie.<sup>7</sup> Con il passare del tempo, i profili si sono moltiplicati. Charles Becton spiega: "non solo ogni aeroporto ha un proprio profilo, ma ogni agente della Dea può usare profili multipli personali".

Paul Markonni, l'esperto più accreditato nella definizione del profilo del corriere della droga e indubbiamente l'agente più citato nei casi in cui questo viene impiegato, ha sviluppato numerosi profili leggermente differenti l'uno dall'altro. Un tribunale ha usato profili differenti per i voli in entrata o in uscita. La Corte d'Appello degli Stati Uniti della Nona Circostrizione nel caso *Stati Uniti vs. Patino* fece riferimento a un profilo "femminile" del corriere di droga. La Corte d'Appello degli Stati Uniti della Quinta Circostrizione si riferì a un profilo regionale nel caso *United States vs. Berry* e a un profilo elaborato insieme ad agenti speciali nel caso *United States vs. Elmore*. Infine, diverse agenzie statali e locali hanno istituito programmi autonomi di *profiling* contribuendo così alla loro proliferazione.<sup>8</sup>

Nel 1982 il National Institute of Justice – il reparto di ricerca del Department of Justice – condusse uno studio sistematico sul profilo criminale del corriere di droga.<sup>9</sup> I ricercatori chiesero agli agenti della Dea di compilare un rapporto su tutti i contatti avuti e un registro dei passeggeri osservati durante un periodo di otto mesi nel corso del 1982. Su circa 107.000 passeggeri osservati, gli agenti si avvicinarono a 146 di essi. Secondo il rapporto, la maggior parte dei contatti (120 su 146) aveva alla base una combinazione di caratteristiche comportamentali e demografiche dei passeggeri corrispondente a un profilo criminale. I risultati furono i seguenti:<sup>10</sup>

---

Totale passeggeri fermati	146	
Nessuna perquisizione dopo l'interrogatorio	42	29%
Perquisizioni con consenso	81	55,5%
Perquisizioni con mandato o dopo arresto	15	10,3%
Scoperta contrabbando o altri reati	49	

---

<sup>7</sup> Si veda D. Cole, *No Equal Justice: Race and Class in the American Criminal Justice System* 48-49, Free Press, New York 1999; Ch. Becton, *The Drug Courier Profile*, "North Carolina Law Review", 65/1987, p. 421.

<sup>8</sup> Ch. Becton, 1987, pp. 433-434.

<sup>9</sup> Si veda Zedlewski, *The Dea Airport Surveillance Program: An Analysis of Agent Activities* (1984), in John Monahan, Laurens Walker, *Social Science in Law: Cases and Materials*, Foundation Press, Westbury 2006.

<sup>10</sup> *Ibid.*

Questo studio venne considerato da molti la prova che il profilo del corriere di droga era efficace.

Nel frattempo, sul confine messicano, il clima politico continuava a scaldarsi in conseguenza di quei due casi. Gli anni ottanta e novanta videro un rinnovato l'interesse del pubblico e una nuova retorica politica sull'immigrazione clandestina. Nel 1993 il presidente democratico Clinton, criticato dai repubblicani, assicurò il suo sostegno all'aumento della sorveglianza:

Nel 1993 l'amministrazione annunciò l'operazione "Hold the Line" a El Paso, in Texas [...] un tentativo di ridurre gli ingressi illegali schierando gli agenti di frontiera a intervalli ristretti lungo il confine, e nel settembre del 1994 il procuratore generale Janet Reno proclamò l'avvio dell'operazione "Gatekeeper" a San Diego.<sup>11</sup>

Non si trattò di vuote promesse politiche: "Dal 1993 al 1995 il governo aumentò la dimensione complessiva della Border Patrol del 51%, portando il numero degli agenti a più di 4500 [...] A metà del 1995 il Congresso approvò un incremento di 328 milioni di dollari per intensificare i controlli al confine".<sup>12</sup> Secondo Joseph Nevins, questo aumento era dovuto a una generale pressione politica e specificamente era una risposta all'iniziativa referendaria della California, relativa alla proposizione 187, nota anche come "SOS (Save Our State)", volta a negare servizi medici e sanitari agli immigrati clandestini.

Per quanto riguarda il passaggio illegale a partire dal Messico "[un] rapporto dell'Ins affermava che per buona parte degli anni novanta erano entrati negli Stati Uniti circa 700.000 clandestini ogni anno, una cifra che arrivò a circa 817.000 unità nel 1998 e a quasi un milione nel 1999".<sup>13</sup> Di conseguenza, la questione del confine – il nostro anello più debole – produceva nell'america medio una crescente preoccupazione circa gli effetti dell'immigrazione:

uno studio del Chicago Council on Foreign Relations... rilevò che il 60% degli americani considera gli attuali livelli di immigrazione "una minaccia critica agli interessi vitali" degli Stati Uniti, mentre soltanto il 14% delle classi sociali più elevate la pensa in questo modo.<sup>14</sup>

### *L'impatto sul profiling razziale*

La conseguenza più significativa dei casi Brignoni-Ponce e Martinez-Fuerte fu che la "razza" o i tratti etnici, se pertinenti ai fini dell'attività di polizia, potevano essere utilizzati come uno dei parametri, e in alcuni casi limitati, come l'unico, per stabilire i requisiti sufficienti per svolgere un'indagine o effettuare

<sup>11</sup> J. Nevins, *Operation Gatekeeper: the Rise of the "Illegal Alien" and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*, Routledge, New York 2002, p. 271.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> J.E. Dougherty, *Illegals: the Imminent Threat Posed by our Unsecured U.S.-Mexico Border* 31, WND Books, Nashville 2004.

<sup>14</sup> Ivi, p. 9.

un fermo o un interrogatorio. In questo senso, si permetteva l'uso della "razza" come uno dei criteri dell'attività di polizia. Collocando la discussione sul *profiling* razziale al confine meridionale con il Messico, la Corte Suprema, in maniera straordinariamente efficace, rese la "razza" e l'origine etnica rilevanti nell'attività della polizia. Così facendo, la Corte inaugurò il percorso costituzionale del *profiling* razziale negli Stati Uniti, definendo una struttura giuridica che legittimava l'uso della "razza" nelle pratiche di polizia. Tale struttura costituzionale è definita da quattro importanti caratteristiche giuridiche:

*Caratteristica n. 1. La razza come uno tra più criteri*

Le sentenze della Corte in *Brignoni-Ponce* e *Martinez-Fuerte* confermarono la rilevanza della razza per l'attività di polizia. Nell'ambito del Quarto Emendamento, la razza può essere legittimamente considerata come un criterio per stabilire se fermare una persona, nella misura in cui la polizia ritiene di nutrire un sospetto ragionevole. I commentatori citano per lo più il caso *Brignoni-Ponce* proprio per il punto in cui la Corte Suprema ha giustificato l'uso della razza come "un fattore" nell'effettuare i fermi per immigrazione.<sup>15</sup> Il caso *Martinez-Fuerte*, tuttavia, aveva intorbidato le acque, permettendo l'uso esclusivo della "razza" laddove non si poneva l'esigenza di una ragione circostanziata [*articulable reason*]. La Corte Suprema fornì poche indicazioni negli anni successivi ai casi *Brignoni-Ponce* e *Martinez-Fuerte*. Il risultato è stata una certa confusione fra le corti federali di rango inferiore. La maggior parte dei tribunali federali trascura la questione "razza" o l'ammette *sub judice*. Molti altri tribunali, invece, hanno semplicemente eluso il problema, basandosi su fattori non razziali per individuare l'esistenza o meno di un sospetto ragionevole.<sup>16</sup> Altre corti federali di primo grado hanno dichiarato irrilevante l'uso della razza nei casi in cui essa sembra essere solo uno dei diversi fattori adottati per fermare e perquisire un sospetto.<sup>17</sup> Una sezione della Nona Circo-scrittura sostenne, in un interessante parere nel caso di *Stati Uniti vs. Montero-Camargo*, che l'aspetto di "origine messicana" è di scarso o nessun valore probatorio presso i checkpoint dell'Ins perché la maggior parte delle persone che li attraversano è ispanica.<sup>18</sup>

In definitiva, tuttavia, continua a palesarsi una distinzione giuridica debole tra l'impiego della razza in modo esclusivo o unitamente ad altri fattori. Il primo è condannato praticamente all'unanimità, mentre il secondo è più controverso e in genere evitato, a favore di altri fattori che ingenerano sospetti.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Si veda, in particolare, K.R. Johnson, *September 11 and Mexican Immigrants: Collateral Damage Comes Home*, 52 DePaul L Rev 849, 868 (2003); D.A. Ramirez, J. Hoopes, T.L. Quinlan, *Defining Racial Profiling in a Post-September 11 World*, 40 Am Crim L Rev 1195, 1204-1206, n 40 (2003); D.W. Carbado, *Eradicating the Fourth Amendment*, 100 Mich L Rev 946, 997-1000 (2002).

<sup>16</sup> Si veda in generale Gross, Barnes, 101 Mich L Rev at 735, a proposito di *Derricott vs. State*, 611 A2d 592 (Md Ct App 1992), e *United States vs. Davis*, 2001 US App LEXIS 10997 (2d Cir. 2001).

<sup>17</sup> Si veda *United States vs. Laymon*, 730 F Supp 332, 339 (D Colo 1990); *United States vs. Nicholas*, 448 F2d 622, 625 (8th Cir 1971).

<sup>18</sup> *United States vs. Montero-Camargo*, 208 F3d 1122, 1131 (9th Cir 2000) (la Corte ha affermato la colpevolezza perché altri motivi erano sufficienti).

<sup>19</sup> Si veda R. Richard Banks, *Race-Based Suspect Selection and Colorblind Equal Protection Doctrine and Discourse*, 48 UCLA L Rev 1075, 1086-87 n. 47 (2001); Gross, Barnes, 101 Mich L Rev, p. 733.



### *Caratteristica n. 2. Il Quarto Emendamento contro il Quattordicesimo*

I casi Brignoni-Ponce e Martinez-Fuerte affermarono il fatto che l'interpretazione analitica del Quarto Emendamento differisce essenzialmente da quella della Equal Protection Clause<sup>20</sup> e, implicitamente, che i ricorsi per discriminazione razziale dovrebbero essere regolati in base a quest'ultima e non al primo. Ci sarebbero voluti altri vent'anni prima che la Corte rendesse esplicita la questione con il caso *Whren vs. United States* [517 US 806 (1996)]. In questo caso, la polizia utilizzò un'infrazione minore del codice stradale come pretesto allo scopo di arrestare e indagare due automobilisti per motivi di droga. La polizia sospettò due giovani uomini afroamericani a bordo di un Pathfinder con targa temporanea, perché si erano fermati più di 20 secondi a un segnale d'arresto collocato in una *high-drug area* (zona ad alto rischio droghe) e il guidatore stava apparentemente fissando il grembo di chi gli stava accanto. I due uomini contestarono il fermo pretestuoso in quanto non giustificato secondo il Quarto Emendamento e sostennero che permettendo questo genere di pratiche si offriva alla polizia la possibilità fermare gli automobilisti sulla base di un criterio inammissibile: la "razza". La Corte Suprema respinse la loro tesi. Il Quarto Emendamento, dichiarò la Corte, non si interessa delle intenzioni soggettive degli ufficiali di polizia, compreso il loro possibile ricorso alla "razza", nella misura in cui essi abbiano un ragionevole sospetto o una *probable cause* per giustificare una confisca (in questo caso, il motivo dell'intervento era l'infrazione del traffico). I ricorsi per discriminazione dovrebbero essere presentati sulla base della Equal Protection Clause e non su quella del Quarto Emendamento. Il fatto che fosse stata presa in considerazione la "razza" non era una questione rilevante nell'interpretazione del Quarto Emendamento, purché ci fossero motivi sufficienti per l'indagine.

Questo inquadramento dottrinale che separa l'interpretazione del Quarto e del Quattordicesimo Emendamento ha fatto da guida agli avvocati e ai tribunali di primo grado. La maggioranza delle contestazioni legali al *profiling* razziale viene presentata con ricorsi separati. La maggior parte dei costituzionalisti ha criticato questa pratica e ha sostenuto che la nozione di Equal Protection dovrebbe guidare l'interpretazione del Quarto Emendamento.<sup>21</sup> Ma tale distinzione legale è stata accettata e vale tutt'ora.

### *Caratteristica n. 3. L'identificazione oculare*

La terza colonna portante da un punto di vista costituzionale nell'interpretazione del *profiling* razziale è rappresentata dall'esegesi della Equal Protection Clause. Si opera una distinzione tra l'uso della "razza" senza un sospetto individualizzato e quello in cui vi è un'identificazione oculare basata sulle caratteristiche razziali. Il primo si accompagna generalmente al *profiling* razziale: si fermano gli automobilisti di una minoranza perché si presuppone che essi

<sup>20</sup> Si tratta della clausola di pari protezione che insieme a quelle riguardanti i "privilegi e immunità" e il "giusto processo" definisce ulteriormente i diritti dei cittadini statunitensi, in base a quanto disposto nella I sezione del Quattordicesimo Emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti.

<sup>21</sup> Si veda, per esempio, C.S. Steiker, *Second Thoughts about First Principles*, 107 Harv L Rev 820, 844 (1994); Alschuler, 2002 U Chi Legal F, p. 193 e n. 121; A.C. Thompson, *Stopping the Usual Suspects: Race and the Fourth Amendment*, 74 NYU L Rev 956, 961 (1999); Rudovsky, 3 U Pa J Const L, p. 348.

compiano un più alto tasso di reati. Il secondo è quello che normalmente associamo al lavoro investigativo: si ottiene un riconoscimento da un testimone e si rintracciano i sospetti che corrispondono a quella descrizione. La maggior parte delle corti sostiene che in quest'ultimo caso "non si fa uso della razza". Spesso la ragione è che basarsi su un'identificazione costituisce una linea di condotta non centrata sulla "razza": il suo contenuto può essere attinente alla "razza" ma la procedura è formalmente neutra.<sup>22</sup>

#### *Caratteristica n. 4. L'intento discriminatorio*

L'ultimo pilastro giuridico del *profiling* razziale negli Stati Uniti si basa sulla giurisprudenza della Corte Suprema relativa ai casi *McCleskey vs. Kemp* [481 US 279 (1987)] e *United States vs. Armstrong* [517 US 456 (1996)] che estendono il requisito di *Washington vs. Davis* [426 US 229 (1976)], secondo cui la discriminazione deve essere dimostrata con prove che attestino la parzialità intenzionale da parte di un attore istituzionale appartenente all'ambito della giustizia penale. Ciò ha definito l'ultima caratteristica giuridica di rilievo nel contesto dell'attività del *profiling* razziale. Si tratta del requisito necessario per un'impugnazione riuscita basata sulla parità di trattamento, fondata su prove di discriminazione intenzionale e non sull'illusione di una non accertata disparità di trattamento.<sup>23</sup> Molti commentatori hanno criticato il requisito dell'intenzionalità effettiva nell'ambito dell'attività di *profiling* razziale e in altri contesti della giustizia penale,<sup>24</sup> ma con ogni probabilità si tratta di un dispositivo permanente in questo tipo di giurisprudenza.

Il risultato effettivo costruito su questi quattro elementi è che a partire dal caso Brignoni-Ponce quasi nessuna impugnazione basata su principi di carattere costituzionale presentata a livello federale contro il *profiling* razziale è stata vincente.<sup>25</sup> Le impugnazioni presso le corti federali hanno fallito a causa di uno o più di questi elementi giuridici<sup>26</sup> o sono stati risolti in via extragiudiziale, in primo luogo attraverso un provvedimento ingiuntivo.<sup>27</sup> Le decisioni iniziali della Corte Suprema nei casi Brignoni-Ponce e Martinez-Fuerte, consentendo di considerare la "razza" o le caratteristiche etniche come uno dei fattori che giustificano la decisione di effettuare un'ispezione, hanno sostanzialmente aperto il percorso costituzionale al *profiling* razziale.

<sup>22</sup> Si veda, per esempio, *Brown vs. City of Oneonta*, 221 F3d 329, 337 (2d Cir 2000), che considera indifferente alla razza l'attività di polizia statale volta a "indagare crimini e a interrogare la vittima, ottenere una descrizione dell'aggressore, e ricercare persone corrispondenti a quella descrizione".

<sup>23</sup> Si veda in generale Rudovsky, 3 U Pa J Const L, pp. 322-29.

<sup>24</sup> Si veda, per esempio, *ibid.*; Alschuler, 2002 U Chi Legal F, pp. 201-07; Gross, Barnes, 101 Mich L Rev, p. 741.

<sup>25</sup> Per una critica di queste quattro caratteristiche giuridiche e della struttura quadripartita dell'interpretazione costituzionale nel contesto del *profiling* razziale, si veda B.E. Harcourt, *Rethinking Racial Profiling*, 71 "University of Chicago Law Review", pp. 1335-1354 (2004).

<sup>26</sup> Si veda, per esempio, Gross, Barnes, 101 Mich L Rev, p. 727.

<sup>27</sup> Si veda Gross, Barnes, 101 Mich L Rev, pp. 727-28; Garrett, 33 Colum Hum Rts L Rev, pp. 75-81, 98-105.

## *L'attuale pratica del profiling razziale*

8 marzo 1989: è mattina presto. Volo Braniff 650: il *red-eye*<sup>28</sup> proveniente da Los Angeles era appena atterrato all'aeroporto di Kansas City. L'agente Carl Hicks della Dea e due detective locali si trovavano nell'atrio dell'aeroporto e osservavano i passeggeri che sbarcavano. Hicks aveva informazioni di intelligence della Dea secondo le quali (parole sue): "le bande di strada dei neri di Los Angeles chiamate Crips e Bloods [...] sono note per il trasposto di cocaina che da Los Angeles è poi messa in vendita nella zona di Kansas City. La maggior parte di loro sono giovani maschi neri vestiti in modo trascurato" [*United States vs. Weaver*, 966 F.2d 391, 394 n. 2 (1992)]. Arthur Weaver si adattava bene alla descrizione: afroamericano, giovane, maschio, vestito in modo trasandato, in arrivo con un volo da Los Angeles. Inoltre, stava portando due valigie e camminava così rapidamente, secondo Hicks, che quasi attraversava il salone di corsa per raggiungere la zona taxi dell'aeroporto – "caratteristiche comuni" di un corriere di droga all'aeroporto. Gli agenti bloccarono Weaver, gli mostrarono un tesserino identificativo e cominciarono a fargli domande. Vollerò vedere il biglietto aereo e i documenti di identità. Weaver pare fosse nervoso. Più tardi gli agenti riferirono che aveva la voce tremante, parlava velocemente agitando le mani e si muoveva in continuazione. Dopo altri scambi di frasi, gli agenti lo perquisirono e ispezionarono le sue due valigie. Trovarono sei libbre di cocaina crack e oltre 2500 dollari in valuta [ivi, pp. 392-393]. Al processo, Weaver contestò l'ispezione per il fatto che gli ufficiali non avevano una base ragionevole per un qualunque sospetto di irregolarità. Il suo ricorso fu respinto. Weaver pronunciò una dichiarazione di colpevolezza, riservandosi il diritto di ricorrere contro il rigetto del suo ricorso. Fu condannato a dodici anni e mezzo di carcere, cinque anni in libertà condizionata, diecimila dollari di multa e un periodo di verifica. Presentò poi il suo caso presso la Corte d'Appello dell'Ottava Circoscrizione. La Corte rigettò l'appello di Weaver, concludendo che i fattori non razziali da soli offrivano all'agente Hicks ragioni sufficienti per condurre l'ispezione [ivi, p. 396]. Con un parere duramente critico, il presidente della Corte Arnold sollevò la questione della "razza": non c'era prova concreta per credere che la "razza" fosse un rivelatore valido dell'essere un corriere di droga. Il riferimento alla "razza", scrisse il giudice Arnold, "rafforza semplicemente il genere di stereotipi che si cela dietro il profilo del corriere di droga. Quando i pubblici ufficiali iniziano a considerare ampi gruppi di cittadini come presunti criminali, allora il paese è davvero in una situazione pericolosa" [ivi, p. 397 (Arnold, J., in disaccordo)]. La maggioranza relegò la sua risposta e la sua intera disamina sulla "razza" a una nota a pie' di pagina:

Concordiamo con l'opinione critica secondo cui ampi gruppi di nostri cittadini non dovrebbero essere considerati dagli agenti delle forze dell'ordine come presunti criminali in base alla loro "razza". Non esiteremmo a sostenere che un

<sup>28</sup> Si tratta di manager che lavorano in grandi città e che decidono di fare i pendolari in aereo con la città dove risiedono. Il termine *red-eye* si riferisce agli occhi rossi causati dalla perdita di sonno.

sospetto basato solamente sulla “razza” del corriere di droga non avrebbe passato il vaglio costituzionale. Di conseguenza, se [l’agente della Dea] Hicks si fosse basato esclusivamente sulla “razza” di Weaver per i suoi sospetti, avremmo un caso diverso davanti a noi. Non bisogna però trascurare i fatti semplicemente perché possono essere sgradevoli e il fatto sgradevole in questo caso è che Hicks sapeva, basandosi sulla sua esperienza e sui rapporti di intelligence che aveva ricevuto dall’autorità di Los Angeles, che i componenti giovani dei gruppi neri di Los Angeles stavano inondando la zona di Kansas City di cocaina. In quei limiti, quindi, la “razza”, insieme ad altri elementi ai quali Hicks si affidava, era un fattore nella decisione di avvicinare e infine arrestare Weaver. Avremmo sperato che le cose fossero andate diversamente, ma dobbiamo considerare i fatti come ci sono stati presentati, non come ci piacerebbe che essi fossero [ivi, p. 394 n. 2].

Il 14 dicembre 1992 la Corte Suprema degli Stati Uniti rifiutò l’istanza di revisione avanzata da Weaver. Per molti, in accordo con la Costituzione degli Stati Uniti, è assolutamente sconcertante che la polizia potesse usare la “razza” di Weaver come motivo per perquisirlo. Per molti, è altrettanto sconcertante che l’intera questione della “razza”, in una causa penale che comporta una pena di dodici anni e mezzo, potesse essere relegata a un’imbarazzata nota a piè di pagina e alle scuse in essa contenute. Perché la Corte non condusse un’analisi più rigorosa del ricorso alle categorie razziali?

La risposta si trova sulla via lunga, tortuosa e sordida che porta al *profiling* razziale. In questo tragitto la Corte Suprema degli Stati Uniti ha giocato un ruolo fondamentale. Brignoni-Ponce e Martinez-Fuerte sono le prime e, a oggi, uniche decisioni della Corte Suprema degli Stati Uniti che approvano espressamente il riferimento alla “razza” come criterio di decisione per fermare e interrogare un individuo. Come tali, sono ancora oggi i principali atti della Corte Suprema riguardanti “l’uso legale” della razza nell’attività di polizia.

## Conclusioni

Alla fine degli anni novanta negli Stati Uniti si verificò un miglioramento nelle questioni che riguardano la frontiera. Vennero proposte misure per alleviare le difficoltà in cui si trovava la popolazione immigrata. Il presidente G.W. Bush formulò alcune ipotesi per consentire il soggiorno temporaneo e una serie di progetti di cooperazione con l’amministrazione del presidente del Messico Vincente Fox. Durante l’estate del 2001, infatti, i leader di entrambe le parti stavano ragionando sulla possibilità di rendere l’immigrazione dal Messico “sicura e legale”.<sup>29</sup> Allo stesso tempo, voci sempre più alte e autorevoli si levano contro il *profiling* razziale. Come scrive Alschuler, alla fine del ventesimo secolo quasi tutti lo condannavano. Il presidente Clinton definì la pratica “moralmente indifendibile” e “profondamente corrosiva” e Bush stesso promise di abolirla. Una Corte federale osservò: “il *profiling* razziale di qualsiasi genere è un anatema nei confronti del nostro sistema di giustizia penale”.

<sup>29</sup> J.A. Farrell, *Bush Courting Hispanics*, “Denver Post”, p. A1 (8 gennaio 2004).

L'81% degli intervistati in un sondaggio Gallup del 1999 dichiarò di non condividere la pratica.<sup>30</sup> Quasi tutti sembravano d'accordo. Il primo *attorney general* del presidente Bush, Ashcroft, dichiarò: "il *profiling* razziale è una limitazione incostituzionale della parità di trattamento ai sensi della nostra costituzione".<sup>31</sup> Robert Mueller, direttore del Fbi, aggiunse che il *profiling* razziale "è aberrante nei confronti della Costituzione, è aberrante in qualsiasi senso e in qualunque forma".<sup>32</sup> Il senatore Orrin Hatch dello Utah convenne inoltre che "è emerso un consenso per quanto riguarda il punto fondamentale del dibattito: il *profiling* razziale, conosciuto anche come attività di polizia basata sul pregiudizio, è sbagliato, incostituzionale e non deve essere praticato o tollerato".<sup>33</sup> Ancora il presidente G.W. Bush denunciò il *profiling* razziale per il fatto che "tutti i nostri cittadini sono stati creati uguali e devono essere trattati nello stesso modo".<sup>34</sup>

Il consenso che stava emergendo venne meno con il crollo del World Trade Center l'11 settembre 2001. L'11 settembre trasformò la discussione sul *profiling* razziale, incentrandola sulla sicurezza nazionale e sui sospetti di origine straniera. Molte persone mutarono la loro opinione sul *profiling*. Come racconta Alschuler, "l'orrore dell'11 settembre produsse un cambiamento emotivo. Poco dopo questa data, il 58% degli intervistati in un sondaggio Gallup sostenne che le compagnie aeree avrebbero dovuto controllare i passeggeri dall'apparenza araba con più attenzione degli altri. La metà degli interpellati era a favore dell'obbligo per i soggetti di origine etnica araba, compresi i cittadini degli Stati Uniti, di avere carte d'identità speciali".<sup>35</sup> Il procuratore generale del New Jersey, John Farmer Jr., si spinse fino a sostenere sulla carta stampata:

Più di 6000 persone sono morte, alcuni potrebbero sostenere, a causa dell'insufficiente attenzione al *profiling* razziale o etnico nei nostri aeroporti... Cerchiamo di essere schietti: come si può non prendere in considerazione, nell'applicazione della legge, l'origine etnica per investigare su questi criminali, quando quell'elemento di identificazione è una caratteristica essenziale dei dirottatori e dei loro presunti complici e finanziatori e quando il disinteresse nell'esecuzione di legge nei confronti delle appartenenze comunitarie aumenta l'importanza di simili caratteristiche, largamente condivise? Le tattiche legali devono essere calibrate per affrontare la portata della minaccia che è rivolta contro la società.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Alschuler, 2002 U. Chi. Legal F., p. 163.

<sup>31</sup> Alschuler, 2002 U. Chi. Legal F., p. 163 n. 3, citando, *Black Caucus, Ashcroft Have Tense Meeting: Attorney General Cites "Candid Exchange" and Stresses Agreement on Profiling*, "Washington Post", p. A6 (1 marzo 2001).

<sup>32</sup> Alschuler, 2002 U. Chi. Legal F., p. 163 n. 3, citando, 147 Cong. Rec. S8683 (2 agosto 2001).

<sup>33</sup> Alschuler, 2002 U. Chi. Legal F., p. 163 n. 3, citando, End Racial Profiling Act of 2001, prima udienza (S. 989) del Senato in merito alla magistratura della sottocommissione sulla Costituzione, il federalismo e i diritti di proprietà, 107th Congress, 1ª Sessione (2001).

<sup>34</sup> Citato in Mosher, Mieth, Phillips, *Mismeasure of Crime*, p. 183 (deposizione alla Joint Session of Congress, 27 febbraio 2001).

<sup>35</sup> Alschuler, 2002 U. Chi. Legal F., p. 163.

<sup>36</sup> Alschuler, 2002 U. Chi. Legal F., p. 163, citando John Farmer, Jr., *Rethinking Racial Profiling*, Newark Star-Ledger § 10, p. 1 (23 settembre 2001).

I sostenitori dell'aumento dei controlli alle frontiere hanno ottenuto un enorme vantaggio grazie alle paure per il terrorismo dopo l'11 settembre. Steven Camarota, direttore di ricerca al centro per gli studi sull'immigrazione, sostiene che "se un lavoratore a giornata messicano può intrufolarsi attraverso il confine, lo può fare anche un terrorista di al-Qaeda... Non possiamo proteggerci dal terrorismo senza occuparci dell'immigrazione clandestina".<sup>37</sup> L'amministrazione di G.W. Bush rispose alla crescente preoccupazione promettendo controlli più severi al confine. Secondo Dougherty "nel gennaio 2003 il direttore dell'Homeland Security, Tom Ridge, si impegnò a unificare le quattro agenzie responsabili della sicurezza alle frontiere, presumibilmente per colmare le lacune del sistema di protezione del confine, i cui punti deboli erano stati messi a nudo dagli attacchi dell'11 settembre".

In seguito agli attentati, il nuovo Dhs [Department of Homeland Security] implementò la normativa in materia di espulsione degli immigrati clandestini intercettati entro il raggio di cento miglia dal confine. In vigore dall'agosto 2004, le nuove norme consentono agli agenti di frontiera di espellere, senza controllo giurisdizionale, gli immigrati privi di documenti che: a) sono stati catturati entro cento miglia dai confini messicani e canadesi e b) hanno trascorso fino a quattordici giorni all'interno degli Stati Uniti.<sup>38</sup> Questa facoltà di espulsione senza convalida dei tribunali in materia di immigrazione era già stata concessa ai funzionari degli aeroporti e porti marittimi.<sup>39</sup> Il Dhs afferma che "gli agenti di frontiera che eserciteranno questi poteri saranno formati sulla legge dell'asilo e che gli immigrati che manifestano timori fondati di persecuzione potranno disporre di audizioni davanti a giudici e che non saranno rimpatriati in paesi con governi ostili".<sup>40</sup>

Paul Sperry della Hoover Institution recentemente ha difeso il *profiling* dei giovani musulmani nella metropolitana di New York, in un editoriale sul "New York Times" intitolato "Quando il profilo è adeguato al crimine":

I fatti suggeriscono che un potenziale delinquente sia giovane, maschio e di origine araba: "giovani musulmani hanno realizzato l'attentato alla metropolitana di Londra e giovani musulmani hanno attaccato New York con degli aerei, nel 2001".<sup>41</sup> Da tutto ciò che sappiamo del terrorismo quelli che potrebbero avere di mira il nostro sistema di trasporto sono probabilmente giovani maschi musulmani. La polizia, dunque, dovrebbe impiegare dei profili: "i critici sostengono che il *profiling* è pregiudizievole. In realtà, è basato sulle statistiche. Le società di assicurazioni costruiscono profili dei titolari di una polizza basati sulla probabilità di rischio. Questo è solo un *business* intelligente. Allo stesso modo, il *profiling* dei passeggeri sulla base di rischio per la sicurezza è solo un'applicazione avveduta della legge".<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Dougherty, p. 32.

<sup>38</sup> Si veda R.L. Swarns, *U.S. to Give Border Patrol Agents the Power to Deport Illegal Aliens*, "New York Times", p. A1 (11 agosto 2004).

<sup>39</sup> Si veda *ibid.* (si noti che questa è stata la seconda volta dall'11 settembre in cui il governo ha esteso la procedura di "rimozione accelerata").

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> P. Sperry, *When the Profile Fits the Crime*, "New York Times", 28 luglio 2005 (disponibile su [www.nytimes.com/2005/07/28/opinion/28sperry.html](http://www.nytimes.com/2005/07/28/opinion/28sperry.html)).

<sup>42</sup> *Ibid.*

L'argomento a favore del *profiling* razziale risale alle prime decisioni della Corte Suprema e al controllo della frontiera messicano-americana. Brignoni-Ponce e Martinez-Fuerte furono i primi casi che esplicitamente e costituzionalmente consentirono l'uso della "razza" alla polizia. Quei casi sono stati gli anelli deboli che, oggi, continuano a trasmettere una tradizione di discriminazione razziale. Speriamo che l'esempio americano serva da monito ad altri.

*(traduzione di Gabriella Petti e Walter Baroni)*

---

## Nota di chiusura

Nel momento in cui va in stampa questo libro, in Italia il capo del governo e il suo ministro dell'Interno, sostenuti da un'entusiasta maggioranza del Parlamento e da una parte dell'opposizione, si vantano di essere riusciti a respingere e consegnare alle cure della polizia libica circa 800 migranti, catturati in mare aperto dai militari italiani. Subito dopo il Parlamento ha definitivamente approvato il decreto sicurezza che, fra l'altro, prevede il reato di immigrazione irregolare con relative sanzioni pecuniarie esossime, il divieto di iscrizione all'anagrafe e di scolarizzazione dei bambini di irregolari, il divieto di matrimonio fra italiani e irregolari, il divieto di cure sanitarie a questa categoria di senza-diritti e altre norme animate dallo stesso spirito.

Insomma, dopo l'escalation verso la tolleranza zero di molti leader locali e nazionali di centro-sinistra, i leghisti e Berlusconi si sentono in diritto e dovere di fare molto di più. Come scrivono Dal Lago, Zolo e Revelli,<sup>1</sup> siamo al trionfo di una politica e di pratiche di ostinata criminalizzazione dei migranti irregolari. I provvedimenti e i politici leghisti mostrano una xenofobia sfacciata e un'idea feroce di sicurezza, rivendicata anche dal presidente del consiglio. Nulla può ormai sorprendere nella deriva razzista e nell'indigenza intellettuale che travolgono un'Italia lombrosiana. Il governo ha abbracciato senza troppe esitazioni queste pratiche disumane, anche perché persino la maggioranza dei fedeli delle parrocchie cattoliche sembra tifare per il razzismo, esattamente come una parte degli elettori del centro-sinistra. Berlusconi si permette di dire che i Cpt o Cie sono dei lager e così giustifica la deportazione dei migranti in Libia. La cittadinanza, italiana o dei paesi ricchi, è il requisito indispensabile per essere trattati da esseri umani. Nella "fortezza Europa" le norme sulla persecuzione degli stranieri non facoltosi rafforzano l'occultamento della loro sottomissione allo sfruttamento e a condizioni miserabili, da XIX secolo. Per finirla con le finzioni umanitarie, il ministro Frattini scatta a difesa del suo governo e critica l'Europa di non seguirlo in toto, lui che era commissario ai diritti umani. L'Italia sembra così l'avanguardia di un'aggressione all'umanità che purtroppo si diffonde in tutta Europa e in tutti i continenti. Ma qui, nell'Europa che pretende di essere il continente democratico per eccellenza, ecco che i governi e la maggioranza degli elettori approvano le pratiche del razzismo... democratico.

Non sta a noi dire come reagire a questa china verso una sorta di fascismo "democratico", ma forse bisognerebbe recuperare l'onestà intellettuale e il rifiuto di ogni amicalismo, familismo e fagocitazione e cominciare la ricostruzione dell'azione collettiva.

<sup>1</sup> Si vedano gli editoriali di "il manifesto" dell'8, 13 e 14 maggio 2009.



---

## Gli autori

**Marcelo F. Aebi** è professore di Criminologia presso l'Institut of Criminology and Criminal Law, School of Criminal Justice, Università di Losanna, e responsabile dell'indagine annuale Space del Council of Europe Annual Penal Statistics.

**Hans-Joerg Albrecht** è direttore del Max Planck Institute of Freiburg.

**Edoardo Bazzaco**, sociologo, fa parte del comitato scientifico del Gruppo Medamerica dell'Università di Barcellona; attualmente è ricercatore presso il Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Cieas) di Città del Messico.

**Mary Bosworth** è Ulnf in Criminologia presso l'Università di Oxford.

**José Ángel Brandariz García** è professore di Diritto presso l'Università di La Coruña.

**Alessandro De Giorgi** è lettore del Dpt. Justice Studies, San Jose State University, California.

**Nathalie Delgrande** è assistente di ricerca presso l'Institut of Criminology and Criminal Law, School of Criminal Justice, Università di Losanna, e coresponsabile dell'indagine annuale Space del Council of Europe Annual Penal Statistics.

**Cristina Fernández Bessa** è ricercatrice-borsista presso l'Observatory of Criminal Law and Human Rights, Università di Barcellona.

**Mhairi Guild** è ricercatrice presso il Centre for Criminology dell'Università di Oxford.

**Bernard E. Harcourt** è professore di Legge e Criminologia e di Scienze politiche presso l'Università di Chicago.

**Yasha Maccanico** è ricercatore di Statewatch.

**Marcello Maneri** è ricercatore presso l'Università di Milano-Bicocca.

**Laurent Mucchielli** è direttore del Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Cesdip-Cnrs, Francia).

**Sophie Nevanen**, statistica, è ingegnere di ricerca al Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Cesdip-Cnrs, Francia).

**Gabriella Petti** è docente a contratto di Sociologia della devianza presso l'Università di Genova.

**Nando Sigona** è ricercatore al Centro Studi Rifugiati di Oxford e coordinatore di osservAzione.

**Jérôme Valluy** è professore di Sociologia politica all'Università Paris 1 Panthéon-Sorbonne e animatore del network "Terra", [www.reseau-terra.eu](http://www.reseau-terra.eu).

**Fulvio Vassallo Paleologo** è ricercatore presso l'Università di Palermo.

**Tommaso Vitale** è ricercatore presso l'Università di Milano-Bicocca.