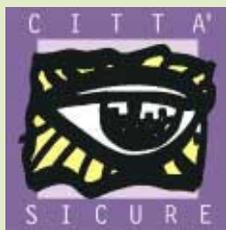


Periodico bimestrale della Regione Emilia-Romagna. Sped. in abb. post. 50% Bo



Luglio  
Agosto  
2000  
Anno 6 - n°21

MULTICULTURALISMO  
E SICUREZZA  
IN EMILIA-  
ROMAGNA:  
SECONDA PARTE

Volume 1°

21

QUADERNI DI  
**Città sicure**

---

QUADERNI DI  
**Cittàsicure**



QUADERNI DI  
**Cittàsicure**

**A cura  
della Presidenza della Giunta  
della Regione  
Emilia-Romagna**

Presidente: Vasco Errani  
Direttore generale: Bruno Molinari  
Responsabile promozione e sviluppo  
delle politiche di sicurezza: Cosimo Braccesi  
Sito internet: [http://www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/)



Luglio/Agosto 2000 – Quaderno n° 21

---



MULTICULTURALISMO  
E SICUREZZA  
IN EMILIA-ROMAGNA:  
SECONDA PARTE

**Volume 1°**

A CURA  
DELL'UFFICIO PROMOZIONE E SVILUPPO DELLE POLITICHE DI SICUREZZA  
REGIONE EMILIA-ROMAGNA



La ricerca “Multiculturalismo e sicurezza in Emilia – Romagna” è stata realizzata anche con il contributo delle Amministrazioni Provinciali di Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena, e Rimini.

La Regione Emilia-Romagna e gli autori delle ricerche ringraziano, per la gentile collaborazione prestata in vari modi:

***Marina Aldrovandi, Dino Caputo, Asher Colombo,  
Francesca Decimo, Tiziana Di Donna,  
Don Franco della Comunità “Don Orione”, Tommaso Gennari,  
Mario Antonio Greco, Laura Martin, Maurizio Matrone,  
Salvatore Palidda, Massimo Pastore, Cristian Poletti,  
Giovanni Sacchini, Stefano Santuari, Giuseppe Sciortino,  
Sonia Stefanizzi.***

***Gli operatori e il personale di polizia penitenziaria del carcere minorile “Siciliani”***

***L’ Associazione Culturale “Lavoro e Diritto” e al suo direttore Gian Guido Balandi.***

***I funzionari della Polizia di Stato, i magistrati, i giovani immigrati e le donne, i rappresentanti delle amministrazioni provinciali e i testimoni privilegiati del mondo dell’immigrazione,*** intervistati nel corso della ricerca e che vengono mantenuti rigorosamente anonimi per il doveroso rispetto della loro privacy.

***Nonché tutti gli altri che è impossibile ricordare in questa sede singolarmente.***



# Sommario

**[9]**

**Nota redazionale**

**[15]**

**MULTICULTURALISMO E SICUREZZA IN  
EMILIA-ROMAGNA: SECONDA PARTE**

**[17]**

**Alla ricerca di una “vita tranquilla”:  
immigrazione, criminalità e *italian way of  
life* (Dario Melossi)**

1. Dalla prima alla seconda parte della ricerca - 2. Italia, paese di immigrazione - 3. Penalizzazione degli stranieri e “spaesamento” normativo - 4. “Funzione specchio” e reazione sociale nella società regionale - 5. La questione della criminalità - 6. Criminalità e discriminazione - 7. Nulla è scontato: solidarietà e ricerca di una “peaceful life” - 8. La situazione nella regione: una doppia griglia di lettura - 9. L’articolazione infraregionale (9.1. Bologna - 9.2. Modena - 9.3. Reggio Emilia - 9.4. Rimini - 9.5. Ravenna - 9.6. Forlì-Cesena - 9.7. Ferrara) - 10. In conclusione: le traversie di una fascia in formazione della classe operaia italiana - Note.

**[71]**

**Stranieri e criminalità in Emilia-Romagna: un  
quadro statistico (Fabio Quassoli)**

1. Brevi note sull’uso dei dati ufficiali nello studio della criminalità - 2. Le variazioni intercorse nell’ultimo decennio - 3. Le azioni penali contro noti: il quadro regionale (3.1. Le fonti delle denunce per la quali l’Autorità Giudiziaria ha avviato l’azione penale - 3.2. Tendenze complessive nelle denunce per la quali l’Autorità Giudiziaria ha avviato l’azione penale) - 4. Le specificità provinciali - 5. Alcune considerazioni conclusive - Note.

**[117]**

**Rappresentazioni sociali e pratiche  
organizzative di polizia e magistratura (Fabio  
Quassoli e Milena Chiodi)**

1. Introduzione - 2. La posizione e il trattamento dello straniero sul piano amministrativo (2.1. Alcuni cenni introduttivi relativi alla condizione legale dello straniero - 2.2. Compiti e caratteristiche degli uffici stranieri - 2.3. La gestione della sanatoria - 2.4. Il controllo dell’irregolarità) - 3. La partecipazione ad attività illegali (3.1. Attività - 3.2. Autori e organizzazione) - 4. La gestione dell’insicurezza tra adattamenti organizzativi e pressioni esterne (4.1. Il controllo dell’immigrazione tra verifiche amministrative e attività preventivo/repressive - 4.2. Trattamento degli autori di reato - 4.3. Allarme sociale e pressioni esterne) - 5. Uno sguardo di sintesi (5.1. Immigrati e insicurezza: specificità locali - 5.2. Politiche migratorie e riproduzione dell’irregolarità - 5.3. Insicurezza ed esclusione dei migranti) - Note.

**[297] Minori stranieri in movimento: percorsi e pratiche tra integrazione e devianza**

*(Monia Giovannetti)*

1. Stato delle conoscenze e disegno della ricerca - 2. Chi sono, da dove provengono (2.1. I protagonisti - 2.2. Le scarse opportunità occupazionali - 2.3. L'instabilità sociale: il caso dell'Albania - 2.4. Il tempo libero, i legami amicali e familiari - 2.5. La progressiva riduzione delle opportunità) - 3. Perché si muovono, che cosa si aspettano (3.1. Le spinte motivazionali, l'immagine dell'Italia, i sogni e i desideri - 3.2. Minori in fuga - 3.3. Il minore alla ricerca di opportunità lavorative - 3.4. Minori attratti da "nuovi modelli e stili di vita" - 3.5. Per la totale destrutturazione sociale - 4. Come si muovono: l'organizzazione del viaggio (4.1. Il viaggio clandestino: i mezzi, i servizi e le risorse - 4.2. Viaggi autogestiti - 4.3. Viaggiatori che acquistano servizi di trasporto specializzati) - 5. Dove arrivano, chi incontrano (5.1. I luoghi di approdo e le reti di riferimento - 5.2. Tra solidarietà comunitaria e controllo sociale formale: i possibili e differenziati processi di inserimento - 5.3. I gruppi di socializzazione: vettori di opportunità lecite ed illecite) - 6. Caratteristiche strutturali, individuali e relazionali: forza ed inefficacia dei fattori di controllo - 7. Alcune considerazioni conclusive - Note.

**[399] Bibliografia**

**[409] FUORI DALLA STRADA. FIGURE DI IMMIGRATE NEL SEX BUSINESS IN EMILIA-ROMAGNA**

*(Maria Merelli e Maria Grazia Ruggerini)*

**[411] Donne migranti e donne nella prostituzione**

1. Introduzione - 2. Donne trafficate: azioni internazionali e nazionali su un fenomeno in aumento - 3. Ambiti e soggetti dell'indagine

**[421] Vicende di donne uscite dalla prostituzione**

1. Le motivazioni, le modalità di reclutamento - 2. Il viaggio, le condizioni di lavoro in strada - 3. La fuga - 4. Ritorno alla vita "normale" - 5. Quale futuro - 6. Recuperare il senso di sé

**[445] Vicende di donne che lavorano nei locali notturni**

1. Le ragioni della ricerca - 2. La metodologia - 3. Alcune informazioni di carattere generale - 5.4. Lavorare nel night

**[421] Lavoro in strada e nei locali notturni: qualche riflessione finale**

Note

Bibliografia



**[473]** ALLEGATI

**[475]** Quaderni pubblicati

**[479]** Promozione e sviluppo delle politiche di sicurezza



Luglio/Agosto 2000 – Quaderno n° 21

---



# Nota redazionale

di Massimo Pavarini

Nell'attività di indagine scientifica promossa dal Comitato scientifico di "Città sicure", il lavoro in tema di <<Multiculturalismo e sicurezza>> a cura di Dario Melossi che qui presentiamo nella sua seconda parte, segna una significativa quanto apprezzabile discontinuità rispetto alle altre numerose ricerche già pubblicate, nel senso che mai in maniera così decisa l'analisi si era indirizzata verso l'individuazione di un modello esplicativo e non solo descrittivo della realtà studiata. In particolare in questa seconda parte che più direttamente si interessa del contributo dato dagli immigrati alla criminalità e alla produzione dell'insicurezza nel territorio emiliano-romagnolo, la ricerca non si ferma alla descrizione quantitativa e qualitativa dei fenomeni e delle percezioni collettive, ma si espone con intelligenza e coraggio al rischio di cercare un perché scientifico dei fenomeni come ci appaiono dall'analisi.

In un certo qual modo, si può osservare che altrimenti non era possibile continuare a fare ricerca sul tema, se si voleva produrre un superamento delle posizioni "estreme" su cui da tempo si era fossilizzato il dibattito in Italia, rigidamente definito - da un lato - da chi si accontentava di misurare il contributo aggiuntivo di illegalità imputabile agli immigrati per concludere che in assenza di una convincente dimostrazione di un'azione coscientemente discriminatoria da parte delle agenzie repressive, ci si doveva rassegnare alla sofferta (ma, sofferta da chi?) constatazione che gli immigrati in Italia delinquono di più, a parità di variabili misurabili, della popolazione autoctona; e - dall'altro lato - da chi, in preda ad un certo dogmatismo ideologico, semplicisticamente definiva il contributo straniero alla criminalità quale solo effetto di una congiura nella selettività della clientela da criminalizzare, da parte dell'opinione pubblica e degli apparati repressivi. Posizioni queste che - a prescindere dall'intenzionalità di chi le patrocina a livello scientifico - di fatto sono poi servite per legittimare le letture politiche "progressiste" quanto "ingenua" oggi dominanti e non solo in Italia, da quella moderata che - arresasi all'evidenza dei fatti - ha iscritto nella propria



agenda di priorità una politica criminale “speciale” di contrasto alla criminalità degli immigrati a quella apparentemente più radicale che semplicemente ha negato che il fenomeno dell’immigrazione oggi in Italia conosca una qualche specificità criminale.

Come dicevo, il modello esplicativo che emerge dalla lettura di questa seconda parte della ricerca coordinata da Melossi, pone i termini della questione oltre i confini fino ad ora tracciati, in cui è finalmente possibile pacificamente convenire tanto che gli immigrati - soprattutto se irregolari e clandestini - contribuiscono significativamente all’economia illegale nel nostro paese e nella nostra regione, quanto che essi sono soggetti deboli di un processo interattivo con l’opinione pubblica e con le agenzie reattive e di controllo sociale che li espone pertanto maggiormente al rischio di criminalizzazione. Ma tutto ciò - per quanto vero - non spiega, se non apparentemente, molto, nel senso che descrive “effetti”, ma non individua “cause”. E le presumibili ma ragionevoli cause debbono essere ricercate nella realtà dei rapporti sociali ed economici del nostro paese e dei nostri territori.

È in primo luogo il rapporto specifico tra le opportunità offerte dall’economia legale e da quella illegale oggi in Italia che spiega perché per molti nuovi immigrati sia assai difficile sottrarsi dall’offrirsi come produttori all’interno dei mercati criminali; ed in secondo luogo è l’altrettanto specifica cultura diffusa della legalità (o se si vuole e forse meglio, dell’illegalità) imperante nel nostro Paese, che aiuta ad un veloce apprendimento di tecniche di neutralizzazione chi “scivola” nel mondo delle condotte criminali. Ma se la realtà fortemente criminogena della nostra società dá conto del perché sia così “facile” (sia materialmente che culturalmente) per gli immigrati delinquere in Italia, l’intuizione più originale che emerge dalla ricerca in oggetto si colloca su un diverso piano, quello che vuole spiegare un diverso ma deciso aspetto: “perché” l’illegalità degli immigrati produce una reazione sociale diffusa sproporzionata alla reale dannosità sociale delle condotte criminali degli immigrati?

In fin dei conti, il contributo all’economia illegale offerta dagli immigrati è prevalentemente quella di piccoli o medi produttori che occupano - essenzialmente per sostituzione - i ruoli bassi del mercato, non più ritenuti vantaggiosi dalla piccola criminalità autoctona. Senza che si debba aderire al teorema dell’offerta di illegalità a somma zero con la domanda, sembra che il contributo “aggiuntivo” di illegalità ad opera degli immigrati sia contenuto. Per altro, i mercati illegali prevalenti in cui operano gli stranieri sono quelli in cui “paradossalmente” (ma



meglio sarebbe dire: “scandalosamente”) la domanda di prestazioni e merci è in qualche modo lecita, mentre è illegale l’offerta, come sono appunto il mercato delle droghe e quello del sesso a pagamento. E allora, perché si reagisce socialmente alla criminalità degli stranieri in termini tanto allarmati, fino al punto che l’opinione pubblica oramai declina l’immigrato come soggetto pericoloso, cioè appiattisce la figura dell’immigrato su quella del criminale, determinando poi l’effetto di “amplificazione” della criminalità straniera da parte delle agenzie repressive nella loro azione di contrasto? Insomma, il circuito vizioso che mette in atto un sistema di autoreferenzialità chiuso, si costruisce su una “diversa” percezione sociale dell’illegalità agita dagli immigrati e non tanto o prevalentemente sui dati “oggettivi”(dannosità sociale o rischio di vittimizzazione) dell’illegalità stessa a questi imputabile.

Melossi, nel suo capitolo introduttivo, conia l’espressione della <<funzione specchio>>: l’illegalità degli stranieri rinvia a noi autoctoni - in forma ingigantita e deformata - l’immagine di noi stessi, della nostra doppia morale, della nostra cultura della illegalità. La criminalità degli “altri” ci risulta estremamente insopportabile perché intuiamo che è la “nostra”, ovvero che è al nostro modo di vivere servente, ma ci viene offerta senza le dovute mediazioni che consentirebbero di poter fare finta ipocritamente, che essa non esiste, non ci appartiene, ovvero che - se pure esiste - non mette in questione la nostra idea di ordine sociale. La prostituta di colore batte gli stessi viali che da decenni erano stati prima di lei battuti dalla prostituta italiana, ma ostenta la sua presenza in maniera scandalosa, cioè per noi non discreta, e quindi ci offende. La droga viene oggi venduta da immigrati magrebini nelle stesse piazze in cui almeno da vent’anni essa è stata venduta da almeno due generazioni di tossicodipendenti italiani, ma viene oggi offerta con spavalderia da chi mostra la volontà arrogante di volere egemonizzare un territorio, cioè negarlo come spazio pubblico. Insomma, a ben vedere non temiamo tanto la criminalità degli immigrati, quanto siamo sempre più “offesi” dal loro modo di agire “incivile”. Nell’agire “incivile” ben più che criminale dello straniero, prima con nostalgia poi con rancore soffriamo perché percepiamo che una certa idea di ordine sociale si è definitivamente infranta.

Certo è che per quanto concerne il territorio della nostra regione e le comunità delle nostre città, l’idea diffusa di ordine aveva e ancora ha una forte caratura etico-politica. È ordine democratico, è ordine che si fonda sulla solidarietà e la partecipazione. Sono questi, in fondo, i dati di civiltà del nostro territorio.



Ricordo che alcuni anni addietro, lavorando ad un progetto di azione-prevenzione all'interno di un quartiere popolare di Bologna (Barca) [vedi quaderno n. 4 di "Città sicure", dal titolo: *Fare prevenzione alla Barca*], ebbi modo di cogliere lo stesso fenomeno nella costruzione sociale del risentimento verso una comunità di nomati sfuggiti dalla Jugoslavia in guerra. Questi ultimi, in un primo momento, si erano accampati lungo l'argine del fiume Reno sopportando una qualità di vita estremamente disagiata e precaria. La cittadinanza del quartiere inizialmente reagì appunto secondo i canoni tradizionali della civiltà delle nostre popolazioni. Solidarietà diffusa e grande capacità organizzativa al fine di alleviare quelle sofferenze e provvedere ad un progressivo inserimento dei nomadi-profughi nel territorio. Ma molti dei beneficiari non mostrarono alcun sentimento di gratitudine. Alcuni si diedero pure a praticare sistematicamente furti negli appartamenti circostanti. Ebbi modo di percepire che l'intollerabile per la comunità residente non erano tanto i furti (per altro di limitata dannosità), quanto l'offesa morale subita ad opera di chi non aveva aderito e corrisposto a quella azione di solidarietà. Vidi nei volti di molti, lo sgomento che si prova di fronte ad un mondo di virtù civiche che improvvisamente crolla e non certo o non solo prevalentemente, l'indignazione per un appartamento visitato dai soliti ignoti.

Il profilo più problematico che questo modello esplicativo mette in drammatica evidenza è a questo punto evidente: quell'idea di ordine sociale e civile che le nostre comunità vedono minacciato da alcune presenze straniere e dalle loro "incomprensibili" condotte, in verità è in crisi (meglio: non esiste più) e questa crisi o assenza sono state determinate dalle trasformazioni socio-economiche che sono alle radici dei processi migratori stessi. Insomma: rischiamo di imputare agli immigrati la responsabilità di un male di cui essi sono le prime vittime. E in questo senso gli immigrati sono effettivamente e comunque capri espiatori anche se colpevoli di crimini e atti di inciviltà, perché noi li temiamo non per quello che fanno di illegale, ma perché ci costringono a vedere quanto non vorremmo, cioè che un ordine sociale ed etico si è infranto e manchiamo pericolosamente di uno nuovo.

La crisi identitaria (che è profonda, quanto profonde sono state le trasformazioni che l'hanno determinata) - confessiamolo - rischia di occultarsi sotto le vesti di una ossessione securitaria a sfondo xenofobo e razziale. Gran brutta storia.

È vero che la ricerca in esame si adopera generosamente nell'indicare



anche possibili strategie di governo razionale e democratico di una situazione tanto compromessa e difficile: appunto cosa si dovrebbe fare prima che le cose non possano più essere “civilmente” governate. Di questo sforzo dobbiamo con gratitudine rendere grazie agli autori.

Eppure, se il modello esplicativo sopra sinteticamente indicato deve essere condiviso pienamente, è assai difficile essere eccessivamente ottimisti per il futuro, almeno quello prossimo.

Certo, sarà forse possibile trovare un diverso equilibrio funzionalmente più compatibile tra le opportunità offerte dal mercato legale e quello illegale, come è possibile che in qualche modo si possano governare meglio i flussi immigratori e mettere in capo politiche di integrazione nei confronti dei nuovi ospiti. È forse nella logica delle cose stesse che anche il nostro paese progressivamente maturi una cultura in tema di politiche nei confronti dell’immigrazione. Tutto ciò è possibile, sia pure non facile. Ma anche se tutto ciò felicemente si determinasse, saremmo ancora lontani dal produrre una risposta politica adeguata alla drammaticità della sfida.

L’arsenale degli attrezzi forniti dalla cultura della prevenzione e da quello ragionevolmente oggi utilizzabile dalle politiche di sicurezza (locali e nazionali), si mostrano infatti poveri ed inadeguati - non più che palliativi - per affrontare la complessità del tema. Se come afferma Melossi, la presenza avvertita come minacciosa dello straniero oggi in Italia opera da cartina di tornasole dell’assenza di un progetto etico-politico socialmente condiviso capace di indicare una idea di ordine compatibile alle necessità imposte dai processi di trasformazione in atto, è difficile pensare che si possano governare gli effetti del processo immigratorio diversamente da come si sta facendo, vale a dire secondo le indicazioni di parole d’ordine come <<solidarietà e legalità>>, che anche ad una riflessione svagata e superficiale appaiono semplicemente prive di senso politico, ovvero un senso hanno, ma è quello solo della legalità imposta attraverso la repressione.

Forse - e qui azzardo assumendomi la responsabilità - nella topica del governo del bene pubblico della sicurezza, la questione posta dall’immigrazione oggi in Italia rappresenta sia la questione prioritaria sia quella che si pone oltre i confini di quanto è possibile governare attraverso le politiche conosciute come di governo della sicurezza stessa.



Luglio/Agosto 2000 – Quaderno n° 21

---



MULTICULTURALISMO  
E SICUREZZA  
IN EMILIA-ROMAGNA:  
SECONDA PARTE

**a cura di Dario Melossi**



Luglio/Agosto 2000 – Quaderno n° 21

---



**Saggio introduttivo**

# **Alla ricerca di una “vita tranquilla”: immigrazione, criminalità e *italian way of life***

**di Dario Melossi**

## **1. DALLA PRIMA ALLA SECONDA PARTE DELLA RICERCA**

Questa ricerca rappresenta la parte seconda e conclusiva della ricerca iniziata alcuni anni fa e la cui prima parte veniva pubblicata nel Quaderno n°15 di Città sicure. Da me coordinata, essa si compone tuttavia di sezioni che sono responsabilità dei ricercatori che le hanno firmate. L'equipe di lavoro ha comunque funzionato per tutto il corso della ricerca come un gruppo coeso i cui risultati rappresentano almeno in parte la sintesi dello sforzo di tutti. Nella prima parte di questa ricerca ci eravamo occupati di sondare il punto di vista complessivo, sulla situazione “sicurezza / insicurezza”, della comunità degli “autoctoni” emiliano-romagnoli e degli immigrati, attraverso lo strumento di due questionari. In questa seconda fase della ricerca, abbiamo invece cercato di scandagliare il più possibile il tema, che è così sotto gli occhi della opinione pubblica, della insicurezza legata a forme di attività devianti e/o criminali che vengono attribuite, da una sorta di “communis opinio”, agli immigrati. Le pagine che seguono sono dedicate a elaborare il nostro punto di vista sulla questione e non mi dilungherò su di ciò. Tengo tuttavia a sottolineare che la nostra



scelta come gruppo di ricerca è stata quella di cercare di scandagliare i meccanismi che presiedono alla costituzione di una tale rappresentazione della realtà, a partire dalla voce di coloro che ne sono protagonisti. Per questo motivo, ci è sembrato opportuno compiere la scelta di non indugiare sugli aspetti statistici, sia perché ci sembrava che acquisizioni nuove alla ricerca potessero venire solo da una prima individuazione di quali possano essere i processi sociali che sottostanno al, e in certo senso “producono” il, dato di tipo statistico, sia perché vi sono problemi assai gravi di possibilità di acquisizione di informazioni valide di tipo statistico, soprattutto quando tali informazioni si vogliano disaggregare a livello provinciale (vedi il contributo specifico su questo punto di Fabio Quassoli). Questo è quindi il motivo per cui ci siamo orientati soprattutto all’uso dello strumento dell’intervista, interviste quindi con magistrati, funzionari di polizia, rappresentanti degli enti pubblici provinciali, giovani immigrati (criminalizzati e non), donne immigrate, testimoni privilegiati del mondo dell’immigrazione, e tanti altri. Cogliamo qui l’occasione di ringraziare le decine e decine di protagonisti, in qualche modo, delle vicende qui ricostruite, che si sono gentilmente prestati ad essere intervistati e che manteniamo naturalmente anonimi per un doveroso rispetto della loro privacy specie su di una tematica così delicata quale è spesso quella affrontata in queste pagine.

## 2. ITALIA, PAESE DI IMMIGRAZIONE

Sono ormai diversi anni che l’Italia si è aggiunta al novero di quei paesi che possono definirsi, a buon diritto, “paesi di immigrazione”, se non “paesi di immigranti”, quali quelli che si sono costituiti come tali (Stati Uniti, Canada, Australia, eccetera). Nonostante che il numero totale di immigrati sia ancora assai basso rispetto a paesi quali la Francia o la Germania, elementi come il ritmo degli ingressi e il veloce radicamento all’interno della popolazione, soprattutto nel centro-nord, sono tali da caratterizzare i processi migratori all’interno dell’Italia come un elemento duraturo e strutturale del nostro panorama socio-economico.

Secondo i più recenti dati del Ministero degli Interni, al 1° gennaio 2000 gli stranieri presenti in Italia con regolare permesso di soggiorno erano 1.340.655. Il notevole incremento di 250.000 unità rispetto al 1°



gennaio dell'anno precedente è dato soprattutto dai permessi rilasciati a seguito del provvedimento di regolarizzazione del 1998 (DPCM 16/10/1998). Le nazionalità maggiormente rappresentate sono Marocco, Albania, Filippine, ex-Jugoslavia, Romania, Stati Uniti d'America, Cina e Tunisia. Il numero dei permessi di soggiorno sottostima tuttavia la reale entità della presenza straniera *regolare*, in quanto i minori immigrati sono conteggiati solo in quanto siano in possesso di una propria autorizzazione individuale e non quando siano iscritti su documenti di altri. Mentre i primi sono meno di 60.000, gli stranieri minorenni iscritti in anagrafe sono circa 230.000. La stima complessiva del Ministero dell'Interno è quindi di 1.520.000 presenze di stranieri regolari, circa il 2,6% della popolazione residente complessiva. Si consideri comunque che, stante i *trends* attuali, l'ISTAT ci offre una previsione di popolazione residente al 2050 di circa 46 milioni, più di undici milioni in meno di quelli attuali (ISTAT 2000: 5). Non sarà quindi che dovremmo cominciare a pensare ad un'Italia - qualsiasi sarà il significato di questo termine tra 50 anni - in cui gli immigrati non siano più il 2% o 3% della popolazione, bensì il 15 o 20%?

Queste costituiscono caratteristiche in particolare anche della situazione emiliano-romagnola in quanto la nostra regione è uno dei principali poli di attrazione in Italia, dopo le grandi città di Roma e di Milano. A tale processo, di cui non si può sottovalutare la portata storica, si sono accompagnati fenomeni di tensione, conflitto, disordine, che rischiano di pregiudicare fortemente il buon esito di un movimento di cambiamento sociale di cui possiamo senz'altro predire la persistenza ma non le caratteristiche fondamentali. L'orientamento che questa trasformazione strutturale sta assumendo nel nostro paese, e in particolare, nella nostra regione, rappresenta quindi una questione di grandissimo rilievo per l'avvenire della società, o delle società, di cui facciamo parte e che dipende da noi, dalla nostra azione, dal nostro modo di pensare e di intervenire sulla questione.

Naturalmente, un ostacolo di notevole rilevanza rispetto ad un esito favorevole di tali processi di trasformazione è rappresentato dall'essere divenuto in qualche modo luogo comune ormai il connubio tra processi immigratori e un coacervo di espressioni censorie e negative, criminalità, conflitto, disordine, inciviltà, un connubio che ritroviamo, in modi e forme diverse, nelle espressioni dell'opinione pubblica, delle istituzioni preposte al mantenimento dell'ordine ed



all'osservanza del diritto, nei mezzi di comunicazione di massa, nella letteratura specializzata. Si presenta, tale connubio, in altre parole, con la forza di quello che Durkheim (1895), all'inizio del pensiero sociologico, chiamava un "fatto sociale", qualcosa cioè che, quale ne sia l'origine, non ci possiamo permettere di ignorare, che è parte dell'"orizzonte" del nostro universo sociale. Tuttavia, il fatto che il connubio di immigrazione e criminalità possa oggi apparirci quale "fatto naturale", dato per scontato dai più, non significa per niente che tale fatto sociale debba rimanere tale - fortunatamente apprendiamo da Durkheim anche che è possibile la innovazione sociale e quindi fatti che oggi ci possono apparire duri come rocce potrebbero domani liquefarsi come neve al sole.

### 3. PENALIZZAZIONE DEGLI STRANIERI E "SPAESAMENTO" NORMATIVO

In ogni caso, non siamo sicuramente i soli a dover affrontare questi problemi, come appare dalla tabella 1. L'ultima colonna di destra della tabella rappresenta il rapporto tra la percentuale dei detenuti stranieri e quella dei residenti stranieri provenienti da paesi al di fuori della Unione Europea ("stranieri" in senso proprio secondo l'art.1 della legge 6/3/1998 n°40)<sup>1</sup>. Per i paesi per i quali abbiamo dati disponibili, vediamo una sovrarappresentazione di stranieri provenienti da paesi esterni alla UE che va dalle 3.7 volte per l'Austria alle 25.4 per la Spagna. Si noti il rapporto particolarmente alto per i paesi del Sud d'Europa, Spagna, Grecia, Italia. Certo, questi sono paesi di immigrazione assai recente e il confronto con paesi che hanno un passato coloniale può non essere appropriato. In paesi quali la Francia e il Regno Unito, infatti, possono essere rinchiusi in carcere *cittadini*, spesso di colore, che hanno origini all'estero, e che sono detenuti per l'operare di meccanismi sociali non dissimili da quelli che presiedono alla detenzione degli immigrati. Ciò che è probabilmente specifico dei paesi del Sud d'Europa è semmai, come è stato osservato (Calavita 1998 e 2000), l'alto livello di "immigrati irregolari", stante anche la grande difficoltà di immigrare in modo regolare, particolarmente per motivi di lavoro. Accade così che in questi paesi, le istituzioni penali divengano quasi un tipo di sistema di *welfare sui generis*, l'unico aspetto delle istituzioni del paese che in qualche modo "si prende cura" di questi immigrati.



Tabella 1 - Popolazione straniera nelle istituzioni penali in Europa

	Numero di detenuti stranieri all'1.9.1998 (1)	% di detenuti stranieri sul totale dei detenuti all'1.9.1998 (2)	% di stranieri sulla popolazione residente al 31.12.1996 (3)	% di stranieri provenienti da paesi non della UE sulla popolazione residente al 31.12.1996 (4)	Rapporto tra la percentuale di detenuti stranieri e la percentuale di stranieri provenienti da paesi non della UE
Austria	1 960	28,2	9,0	7,6	3,7
Belgio	3 005	36,3	9,0	3,5	10,3
Finlandia	122	4,7	1,4	1,1	4,2
Francia	13 843	25,8	7,0	4,3	6
Germania	26 778	34,1	8,9	6,5	5,2
Grecia	3 221	45,2	2,9	2,6	17,3
Ungheria	641	4,5			
Irlanda	199	7,5	3,2	0,9	8,3
Italia	11 861	24,2	2,0	1,7	14,2
Olanda	3 625	32,7	4,4	3,1	10,5
Norvegia	315	12,5			
Portogallo	1 560	10,7	1,7	1,4	7,6
Slovenia	125	15,8			
Spagna	7 958	17,8	1,3	0,7	25,4
Svezia	1 090	26,6	6,0	4,3	6,1
Svizzera	3 704	61,3			
Ex-Iugoslavia e Macedonia	67	6,0			
Turchia	867	1,3			
Regno Unito			3,4	2,0	
Inghilterra e Galles	5 133	7,8			
Irlanda del Nord	29	1,9			
Scozia	73	1,2			
Unione Europea			5,1	3,6	

(1) dati del Consiglio d'Europa, SPACE 98.3.

(2) dati del Consiglio d'Europa, SPACE 98.3.

(3) mia elaborazione da dati CARITAS (1999:62).

(4) mia elaborazione da dati CARITAS (1999:62).

A proposito di queste tematiche, si sono manifestati recentemente in Italia, due atteggiamenti tra loro contrapposti. V'è da un lato quello di chi, registrando la enorme presenza di stranieri soprattutto irregolari all'interno dell'area di competenza del nostro sistema di giustizia penale, ne trae la conclusione che tale fatto sociale è tale a



buon diritto, rispecchiando null'altro che una corretta descrizione della realtà (Barbagli 1998). V'è dall'altro lato chi sostiene invece che tale fatto sociale esista solo in quanto è stato socialmente costruito come tale, dall'azione congiunta di mezzi di controllo sociale informale e formale, che si sono fundamentalmente comportati in modo ostile nei confronti degli stranieri, e soprattutto di certi stranieri (di colore, poveri, provenienti da aree deboli del mondo, eccetera) (Dal Lago 1999). Personalmente, mi sembra che i dati di ricerca mostrino come vi sia del merito, ma anche del demerito, in entrambe queste posizioni - che comunque hanno il pregio di segnare in modo chiaro e preciso i "confini" del dibattito, in modo tra l'altro assai simile a ciò che era avvenuto in precedenza in altri contesti sociali<sup>2</sup>.

Il coinvolgimento di determinati gruppi di stranieri all'interno di fenomeni devianti e criminali è una ovvia risultante dei dati disponibili, che sarebbe del tutto velleitario voler negare, e tuttavia i meccanismi che portano a questo coinvolgimento, così come il rilievo che viene ad esso socialmente conferito, sono altrettanto ovviamente socialmente costruiti, non nel senso che siano il risultato di odiose e malintenzionate cospirazioni, ma nel senso che affondano le proprie radici nella realtà dei rapporti sociali italiani quali oggi li conosciamo. Vi è un continuo processo di interazione tra coinvolgimento criminale di certi stranieri e tale struttura dei rapporti sociali che presenta il rischio di una continua amplificazione del fenomeno, amplificazione che non è né semplicemente dato di fatto oggettivo né semplicemente costruzione sociale ma che ha sia dell'uno che dell'altro aspetto. È contro tale amplificazione del fenomeno, innanzitutto, che una politica sociale adeguata deve dirigersi, a mio avviso, con lo scopo di diminuire al tempo stesso sia i comportamenti criminali e devianti di certi immigrati sia i fenomeni di enfattizzazione pubblica di tali comportamenti. Si tratta in altre parole di operare per sostituire ad un circolo vizioso un circolo virtuoso, che operando alternativamente su ciascuno dei due aspetti abbia come risultato di agire contemporaneamente anche sull'altro. In parole povere, la riduzione dei comportamenti che vengono percepiti come devianti e criminali opera anche nel senso di ridurre la percezione di tali comportamenti, e la riduzione della percezione ha come effetto anche la riduzione dei comportamenti medesimi, come vedremo più avanti.



Può essere utile, a questo proposito, considerare un saggio recente di James Lynch e Rita Simon (1999) i quali, attraverso un'analisi comparata di dati provenienti da diversi paesi (Stati Uniti, Canada, Australia, Regno Unito, Francia, Germania, Giappone), stabiliscono una relazione tra politiche migratorie restrittive (collegate anche ad una resistenza di tipo "culturale" a vedere il proprio paese come paese di immigrazione), estensione del fenomeno delle situazioni di irregolarità, ed entità del fenomeno della "criminalizzazione" degli immigranti. Ciò, essi suggeriscono, può avvenire per vari motivi. La situazione di irregolarità si lega infatti ad una limitazione delle opportunità, ad un minor attaccamento alla società di accoglienza (ed alle sue norme) e anche, indirettamente, ad una minor chiarezza nelle regole della stessa società - cosa che mi pare particolarmente importante per l'Italia. Al contrario, una società eterogenea, abituata a vedersi come "paese di immigrazione", con regole chiare per tutti, immigrati e non, sarebbe meno "punitiva" nei confronti degli stranieri. Corollario del medesimo discorso è l'ipotesi che si venga a stabilire un rapporto tra omogeneità sociale di un paese che ha una nozione assai restrittiva dell'immigrazione, il suo ricorso a forme di controllo sociale soprattutto informali, la mancanza di chiarezza quindi nelle regole, e la maggior probabilità, *per gli stranieri*, di divenire vittime di un controllo sociale formale (sempre più "riservato" solo a loro), e in particolare della parte più "severa" di tale controllo sociale formale. Ad esempio, in Italia il numero delle condanne a pena detentiva è aumentato sensibilmente nel corso degli anni novanta, invertendo un andamento di lungo periodo (Melossi 1998, Pavarini 1997), ma si sono trasformate in vera e propria carcerazione soprattutto per gli stranieri, stante il sempre maggiore uso della custodia cautelare fuori del carcere e degli affidamenti in prova, alternativi all'esecuzione della pena detentiva, per gli italiani - dando vita così ad un vero e proprio processo di biforcazione (v. figg.1 e 2).

Un corto circuito tende a prodursi, in altre parole, tra una certa illegalità diffusa della società italiana e una funzione quasi di "capro espiatorio" cui gli stranieri corrono il rischio di essere adibiti. Appare quasi come se gli stranieri, *certi* stranieri, quelli che bighellonano nelle strade "senz'arte né parte", e sospetti quindi di darsi allo spaccio, o allo sfruttamento della prostituzione, proprio per la loro estraneità, avvertita dagli italiani come goffaggine, impudenza, arroganza, vengano percepiti appunto come la "goccia che fa traboccare il vaso".

Figura 1- Detenuti a fine anno, entrati in carcere nati all'estero e permessi di soggiorno. Anni 1959-1997.

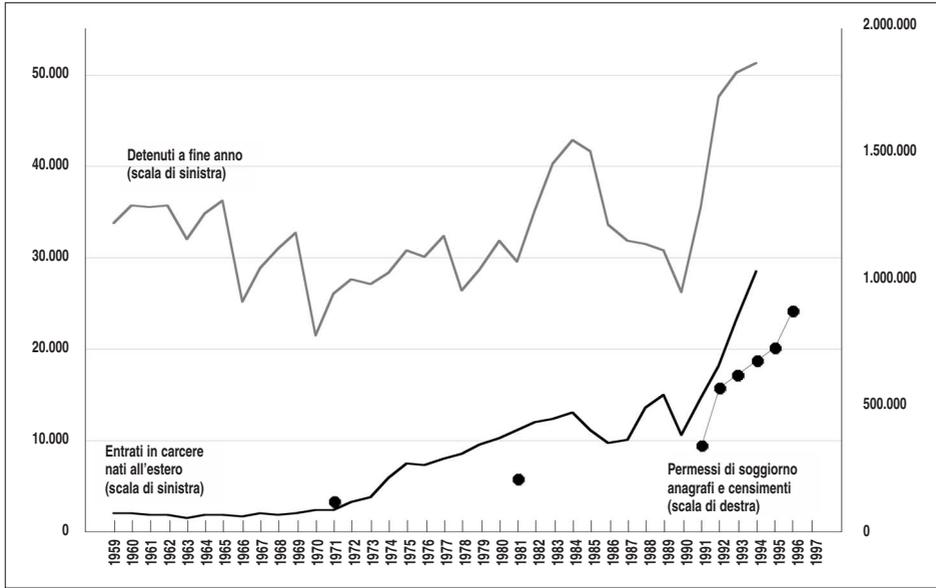
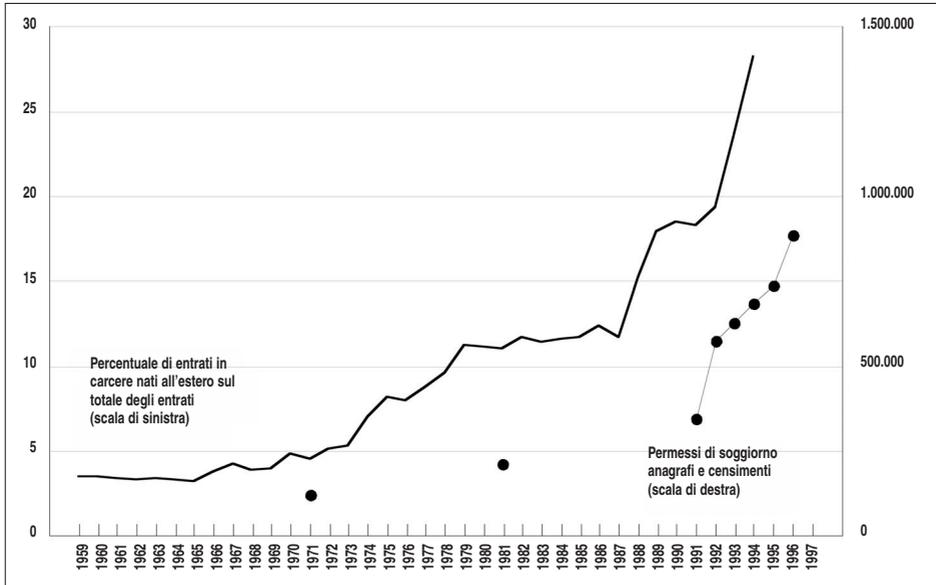


Figura 2 - Percentuale di entrati in carcere nati all'estero e permessi di soggiorno. Anni 1959-1997.





Si potrebbe ipotizzare in altre parole che il malessere che la società italiana, e forse, e tanto più quella emiliano-romagnola, sembrano avvertire nei confronti degli stranieri risieda anche nella sofferenza provocata dall'immagine che lo straniero rimanda di questa società. Lo stile di controllo sociale di una società, come quella italiana, che si riteneva profondamente omogenea, era basata, mi sembra, su di una abitudine di "tolleranza" con notevoli venature di ipocrisia. I fenomeni di devianza infatti tradizionalmente erano tollerati, pensiamo all'esercizio della prostituzione sulle pubbliche vie, o allo spaccio - specie laddove questi fenomeni non assumessero le dimensioni della criminalità organizzata come in certe zone del Sud del paese - in quanto essi rimanessero all'interno di fenomeni circoscritti, esercitati con moderazione, senza destare "pubblico scandalo" e rispetto ai quali il perbenismo della "ampia" classe media si riteneva al riparo. La limitatezza e la moderazione dei fenomeni faceva sì che persino le soluzioni di alcuni paesi del Nord-Europa, la "zonizzazione" di determinati fenomeni ad esempio, ci potesse essere risparmiata. L'esistenza di mercati illegali della prostituzione e della droga, al servizio dei cittadini "normali" e dei loro figli, poteva essere ignorato - lo è stato di fatto per circa una generazione - in quanto questo non travalicasse certi limiti.

Ciò era possibile in quanto le regole e la loro trasgressione erano gestite all'interno di un consumato rituale di apparenza di rispetto della norma e di negazione della devianza, rispetto alla quale la regola giustificativa principe, la tecnica di neutralizzazione del diritto - per usare l'espressione classica di Gresham Sykes e David Matza (1957) - era, come l'On. Bettino Craxi autorevolmente annunciò in un suo famoso discorso parlamentare del 3 luglio 1992, quella del "così fan tutti". Questo instabile, precario, equilibrio, pur se tenacemente difeso da tanti nella cultura italiana, ha rischiato e rischia sempre di più, di andare in frantumi. La necessità di adeguare non solo le nostre strutture economiche e giuridiche ma anche, almeno entro certi limiti, i nostri comportamenti, ai cosiddetti "standard" europei, la necessità della integrazione resa necessaria da europeizzazione e globalizzazione se non significano affatto, come vorrebbero i modernizzatori ad oltranza, che le cose si debbano fare ovunque allo stesso modo, tuttavia mettono a dura prova un regime di ipocrita tolleranza di una moderata ma pervasiva violazione del diritto. Mentre quindi in altre società, l'esempio più ovvio essendo gli Stati Uniti,



l'esperienza di una continua presenza della sanzione formale fa sì che questa convinzione, della possibilità appunto di una moderata ma pervasiva violazione del diritto, non abbia neppure la possibilità di crearsi, in Italia il fatto che soprattutto in questi ultimi anni il controllo sociale sia stato esercitato in gran parte attraverso meccanismi di tipo informale, difficili da percepire e valutare se non da chi abbia vissuto all'interno della società italiana sin dalla nascita - l'abitudine ad esempio alla continua negoziazione della norma - ha posto di fronte l'immigrato "ingenuo" ad uno spettacolo che dal suo punto di vista può essere inteso solo come mancanza di norma oppure come un'applicazione di essa così casuale e capricciosa da renderne impossibile l'apprendimento. Ad esempio, Fabio Quassoli e Milena Chiodi, commentando nelle pagine che seguono le interviste da loro fatte a proposito della attuazione del provvedimento di regolarizzazione del 1998, affermano:

*Un [...] problema, che è peggiorato con il tempo e si estende ben al di là delle procedure di ottenimento del permesso di soggiorno, riguarda l'elevato grado di discrezionalità, variabilità e imponderabilità nell'applicazione della legge (a partire dalle code e dai tempi di attesa umilianti, fino ad arrivare alle difficoltà di relazione con i singoli funzionari) [...]*

*Va ricordato che la percezione diffusa tra gli immigrati è che le leggi non siano per nulla chiare e manchino norme attuative tali da orientare efficacemente l'operato dei singoli uffici, con l'effetto di limitare il margine di arbitrarietà e incertezza nella loro interpretazione e applicazione. Il tentativo di rispettare le regole è spesso destinato al fallimento, nel momento in cui non risulta immediatamente perspicuo quali siano le regole in gioco.*

*Tale situazione sta esercitando un impatto determinante anche sull'identità sociale dei migranti, tra i quali si sta diffondendo una sensazione di spaesamento prodotta dalla assenza o inadeguatezza di un orientamento preliminare, incertezza relativamente alla sfera dei diritti di cui si è portatori e delle risorse cui si può avere accesso, e la convinzione che, a fronte di problemi infiniti per regolarizzare la propria posizione, si possano comunque trovare accomodamenti "informali", che non pregiudichino le possibilità di vita e permanenza in Italia.*



#### 4. "FUNZIONE SPECCHIO" E REAZIONE SOCIALE NELLA SOCIETÀ REGIONALE

L'ipotesi che vorremmo avanzare è quindi che quella sezione della popolazione immigrata che, certo, più si è venuta a sentire, in Italia, priva di un *proprio* sistema di riferimento morale, ci abbia rinvio a noi stessi di cui spesso non sospettavamo o non volevamo sospettare. Molti anni fa, in uno dei contributi più interessanti alla allora nascente disciplina della "sociologia della devianza", il sociologo nordamericano Kai Erikson affermò che la discussione pubblica di casi famosi ed esemplari di devianza, è un modo attraverso il quale intere comunità in qualche modo collettivamente ridefiniscono i confini della liceità e della morale - sviluppando così la precedente intuizione durkheimiana sulla "funzionalità" dei fenomeni devianti (Durkheim 1895, Erikson 1966).

Vi è quindi il fondato sospetto che l'atteggiamento di ostilità nei confronti degli stranieri, proprio a causa di tale "funzione specchio", sia legato a ciò che potremmo definire, in linguaggio psicoanalitico, una rimozione e traslazione d'oggetto, un sospetto nei confronti di noi stessi, della società che noi abbiamo costruito. Ciò viene in parte suggerito dalla lettura delle interviste fatte, in Emilia-Romagna, a proposito dell'emergere dei cosiddetti "comitati di quartiere". Mi riferisco in particolare alle ricerche fatte da Rossella Selmini nell'ambito del Progetto "Città sicure" della Regione Emilia-Romagna, da cui è emerso che questi comitati sono apparsi specialmente all'interno di quelle aree che hanno conosciuto profondi cambiamenti in termini di rinnovamento urbano e sviluppo socio-economico. Uno dei componenti di questi comitati intervistati da Selmini spiega:

*Modena-est è un quartiere nuovo, verso Bologna, creato sullo stile di quartieri nordici, autonomo, come spazi di servizi e tempo libero. È degli anni '60... poi è stato smantellato per una serie di ragioni... è stata chiusa la scuola, poi il supermercato, altri negozi, è sparita la farmacia, la gente non si incontra più e vive in un quartiere solo perché è coperta da un tetto, ed è sbagliatissimo... (Selmini, intervista Comitato Modena-est<sup>9</sup>).*

I centri storici delle città, i quartieri con vecchi insediamenti operai, e le



nuove zone periferiche della classe media, costituiscono le aree dove più frequentemente si è notato il sorgere di questo tipo di forme reattive. Questo è il caso non solo dell'Emilia-Romagna (Selmini 1997), ma anche di Milano (A.A.S.TER 1997, Foot 1999), Torino (Maggi 1995), Genova (Petrillo 1995). Pensionati, ex-sindacalisti, e altri che già avevano familiarità con forme di partecipazione sociale e politica, sovente svolgono funzioni di leadership in tali organizzazioni "spontanee". L'attenzione di questi gruppi si rivolge spesso a forme di criminalità e/o di devianza tra coloro che sono recentemente immigrati all'interno del quartiere e che presentano particolari caratteristiche di "visibilità". La radice di tale atteggiamento di ostilità non sembra essere solo il pericolo di una minaccia ai propri beni o alla propria incolumità, pericolo generalmente avvertito come abbastanza remoto, ma piuttosto un "rischio" generalizzato per tutta la comunità, per un'idea di "ordine" che spesso in Emilia-Romagna, assume connotati di un ordine "democratico", un ordine costruito, con sforzi e con abnegazione, soprattutto nel periodo della Resistenza e della successiva ricostruzione. Come afferma uno dei leaders di un comitato di Modena, che era stato attivo durante la Resistenza:

*Non è solo il fatto che cercano di spacciare ai nostri ragazzi, è anche come si comportano negli spazi pubblici, il modo che hanno... Per dire, han dovuto togliere le panchine perché le imbrattavano, ci sono i cestini dei rifiuti e per me buttare le lattine vicino ai cestini, per me è un segno di disprezzo... (Selmini 1997: 82 - Intervista Comitato San Cataldo).*

Un'altra testimone così commenta lo "spettacolo" della prostituzione nel suo quartiere:

*[I]n questa zona noi siamo stati sempre abituati a vedere prostitute, questo è un posto di prostituzione, ma una volta era diverso... È cambiato tutto quando sono arrivate le ragazze di colore... che sono tante e poi il modo... si lavano nelle pozzanghere, io mi chiedo, ma dove va a finire la dignità della persona? (Selmini 1997: 82 - Intervista Comitato Bruciata)*

Come è stato più volte notato nella letteratura specializzata, il discorso non è tanto sulla "criminalità" quanto sul disordine, sull'"inciviltà", ed esprime un'ansia rispetto alla mancanza di sicurezza che sembra esprimere anche, a mio avviso, una sorta di



profonda delusione per il modo in cui progetti e sogni di emancipazione, democrazia, ordine sociali si sono infranti. Una “nostalgia” generazionale si collega quindi ad una “nostalgia” per delle prospettive di cambiamento e di liberazione che l'Italia degli ultimi venti, trent'anni, è sembrata metter da parte. Lo spettacolo del lavoro immigrato, che ci riporta spesso a scene dickensiane, tardo-ottocentesche, sembra negare improvvisamente un lavoro di incivilimento all'interno del quale il contributo del movimento operaio e contadino, soprattutto in Emilia, è stato assolutamente fondamentale:

*[]a città l'abbiamo costruita noi. Io mi ricordo, con altri amici abbiamo fatto una strada... dove c'era un palude e lì si lavorava gratis, tanto per dire, e tanta gente qui ha avuto questo spirito, dal '45 al '60. Adesso non è che uno voglia tenersi quello che s'è fatto, ma gli dà fastidio vedere che viene proprio disprezzato... (Selmini 1997: 83 - Intervista Comitato San Cataldo)*

E ancora:

*Noi vogliamo che la città torni come ai giorni di Corassori, un sindaco onesto, poi anche gli altri, tutti i sindaci ci hanno spronato a lavorare per rendere questa città vivibile, accogliente, più bella... È qua l'amarezza di coloro che dal '43, con la guerra di liberazione, i sacrifici che abbiamo fatto per arrivare ad avere quello che... vedercelo depredate in un modo così sporco, così poco corretto, è questo che ci... e ci avviliamo... perché la gente non ha più quella fiducia, perché le cose non cambiano... (Selmini 1997: 83 - Intervista Comitato San Cataldo)*

*Quel falso senso di democrazia, che ognuno può fare quello che gli pare, che tutto va bene (Selmini, Intervista Comitato Bruciata)*

*E poi il degrado, il fatto che è diventato tutto normale, il degrado dell'uomo, che non si tutelano i bambini. Che uno si senta autorizzato a fare tutto quello che vuole anche danneggiando gli altri, che tutto diventi normale... (Selmini, Intervista Comitato Bruciata)*

La questione diventa ovviamente così ampia che fuoriesce di molto dai limiti di questa ricerca. Ma questo è appunto, in certo senso, “quanto



volevasi dimostrare”. Le trasformazioni che stanno investendo le concezioni della convivenza civile, della sfera pubblica, dello stesso Stato, trasformazioni allevate e nutrite all’interno della società italiana, sembrano in qualche modo venire particolarmente alla luce a cospetto del fenomeno migratorio, quasi che questo fosse una sorta di cartina di tornasole. Simile, ad esempio, sia pure rispetto ad una diversa dimensione, è la lagnanza di un funzionario di polizia intervistato da Quassoli e Chiodi a proposito dei rapporti tra polizia e coloro che sono oggetto del lavoro di polizia:

*Il problema più grosso è che [...] è venuta meno l'autorevolezza e la paura dell'apparato statale. Questo è venuto meno per il cittadino italiano e, a maggior ragione, per il cittadino straniero. In realtà, gli stranieri sanno, come sanno anche gli italiani, che i nostri mezzi sono limitati e che se anche li utilizziamo, loro possono comunque causarci dei problemi e dei guai affermando, accusando, denunciando che abbiamo utilizzato in modo scorretto i mezzi che abbiamo a disposizione. Questa è una grossa difficoltà, perché se non puoi usare dei mezzi di coazione, in modo anche deciso, in certe situazioni non hai praticamente nessuna possibilità di intervento concreto. Di una denuncia e di un eventuale condanna, a una persona che è clandestina o che è stata clandestina e che sa che in Italia un'eventuale condanna significa due mesi con la condizionale, non gliene frega niente: tanto all'italiano, quanto al cittadino extracomunitario. Questo a maggior ragione con i cittadini extracomunitari di alcuni paesi. Quando un magrebino fa la differenza fra la possibilità di agire che hanno le forze di polizia nei loro paesi e il nostro modo di agire [...] fa due conti e gliene frega veramente molto poco. Allo stesso cittadino italiano non è che interessa più molto di quello che noi facciamo o non facciamo. È più facile che sia un poliziotto, un carabiniere a finire sulla prima pagina perché ha utilizzato le maniere forti, piuttosto che un cittadino perché si è opposto in modo violento all'azione delle forze di polizia. In più, con la riforma che è stata approvata, che entrerà in vigore non so quando - se è già entrata in vigore nessuno ci ha avvisato - oltraggio, resistenza, violenza a pubblico ufficiale vengono derubricati in altri tipi di reato (Intervista in Quassoli-Chiodi infra).*

Non è tanto sul “rimpianto del buon tempo andato” in cui, a seconda dei punti di vista, v'era rispetto per le conquiste della Resistenza e del



periodo dopo la Liberazione, oppure, in modo in certo senso speculare, per “l'autorevolezza” della polizia, che si intende attirare l'attenzione. Tale rimpianto tende sempre ad emergere in situazioni di forte deriva anomica, quale sembra essere quella attuale della società italiana, almeno a giudicare da queste interviste. È piuttosto sulla consapevolezza che in fin dei conti il problema è accentuato forse dall'immigrazione, ma non è certo da lì che si produce. È piuttosto uno stato di malessere della società nel suo complesso, un problema, per quanto riguarda in particolare le forze di polizia e “lo Stato” più in generale, di forme vecchie di legittimazione che sono venute via via meno e di forme nuove che non sembrano essere ancora emerse.

Ciò che si viene qui a creare, mi sembra, è un corto circuito, una confusione, che sono forse inevitabili in tali periodi di cambiamento ma che sembrano scontare anche una assenza di nuovi orientamenti politici e culturali, tra l'indignazione per il manifestarsi di aspetti e comportamenti che si credevano ormai riposti per così dire nel dimenticatoio della storia e differenze culturali che sono invece dovute all'ovvia diversità di tradizioni, costumi, religione, che sarebbe forse difficile non si verificassero nella nuova situazione del multiculturalismo legato anche alle correnti migratorie. I processi di profondo cambiamento socio-economico nelle zone urbane delle nostre città, la crisi di un “etica del lavoro” e al tempo stesso dell'idea del lavoro come mezzo di promozione sociale e personale, la scomparsa di reti sociali urbane tradizionali - spesso collegate a forme di partecipazione politica che vanno scomparendo - producono esiti di frammentazione sociale ed identitaria (Belluati 1998, Martinotti 1993), che vanno a saldarsi con, e sembrano venir rappresentate da, le nuove emergenti immagini di disordine facilmente poi attribuite agli “interpreti”, spesso inconsapevoli, di tale rappresentazione sociale, siano essi i nuovi immigrati o gruppi di giovani “nomadi”.

Nell'estate del 1997, in un quartiere di Modena, la cosiddetta “Crocetta”, parte dei residenti diedero vita ad una serie di proteste e manifestazioni per protestare contro l'intensa presenza di spacciatori stranieri nella zona. Come ha chiaramente mostrato la ricerca di Milena Chiodi (1999) intorno a tali eventi, gli immigrati non solo sono particolarmente visibili, ma per di più tendono a concentrarsi in quelle aree della città che sono più vulnerabili, meno difese dalla ricchezza e dal privilegio, dove spesso le comunità ivi residenti sono in cerca di



nuove identità - a causa delle profonde trasformazioni appena descritte. Ecco allora che il “panico identitario” di cui ha scritto Etienne Balibar (1991) diventa una concreta possibilità, ecco che si può cedere alla tentazione di cercare queste “nuove identità”, come nel caso studiato dalla Chiodi, nell’organizzare il quartiere contro gli spacciatori stranieri. E infatti, i cittadini della Crocetta intervistati dichiarano di aver ritrovato una “unità rinnovata” nella lotta per “ripulire” il loro quartiere da tali ospiti scomodi e non voluti. Si tratta di un episodio rivelatore delle contraddizioni e delle ambiguità dei processi sociali e dei sentimenti mobilitati da queste circostanze. L’ideale della partecipazione democratica rischia di divenire spirito di chiusura e di estrema localizzazione identitaria. L’antica fede nell’“unità della classe operaia” di convertirsi in volontà d’esclusione.

## 5. LA QUESTIONE DELLA CRIMINALITÀ

Dal punto di vista delle scienze sociali, i comportamenti devianti solo marginalmente sono caratteristica esclusiva degli individui che li pongono in essere. In gran parte essi sono il prodotto di un sistema di relazioni che è caratteristico di una società determinata e che cresce insieme a quella società. Mentre in tutte le compagini sociali è sempre assai alta la tentazione di spiegarne gli aspetti più negativi attraverso il ricorso alla figura del mestatore esterno, dell’untore che viene da fuori, della quinta colonna magari musulmana infiltrata all’interno di una comunità di valori assediata, ciò che le scienze sociali ci insegnano è che le radici della devianza sono sempre interne ad una società determinata. Nonostante l’ovvietà della cosa, sarà il caso di sottolineare come le due attività centrali alle forme di devianza anche molto gravi di cui sono protagonisti gli immigrati, il mercato degli stupefacenti e quello della prostituzione di strada, e le forme di associazione criminale e anche di violenza che a quelli si accompagnano, sono attività dirette a soddisfare bisogni che preesistevano all’immigrazione e che ancora oggi sono ampiamente definibili come “italiani”. Da questo punto di vista, i criminali “tunisini”, “marocchini”, “albanesi”, eccetera, non sono affatto tali ma sono criminali a tutti gli effetti “italiani”, in quanto i loro comportamenti possono esistere solo in quanto fanno parte di una serie di condizioni e situazioni che si danno qui, all’interno della società italiana, dove essi si trovano, e non altrove.



Il luogo comune secondo cui l'Italia sarebbe oggetto di un'"invasione" da parte di orde di criminali stranieri, potrebbe quindi essere rovesciato: è la società italiana a produrre profonde conseguenze criminogeniche nei confronti degli stranieri, sia che li attiri qui, con il miraggio del "denaro facile" sia che, una volta che lo straniero venga a trovarsi in Italia "in cerca di fortuna", trovi tale supposta "fortuna" sulla strada, spacciando o battendo. Un ragazzo magrebino intervistato a Reggio Emilia ad esempio racconta:

*Io sabato ero all'IPERCOOP, tutto tirato con i miei amici e si è avvicinato un giovane e mi fa: "io ti voglio chiedere una cosa, sto cercando un lavoro in nero"; io ho cercato di dirgli che sarebbe solo stato sfruttato, e lui: "no io sto parlando di spacciare". Lui mi ha visto ben aggiustato e aveva dedotto una cosa sbagliata (Melossi, intervista).*

In una qualche misura, diverse delle varie "teorie della criminalità" elaborate all'interno della tradizione criminologica sembrano adattarsi al caso dell'immigrazione, in particolare di quella che ci troviamo davanti in Italia e in particolare in Emilia-Romagna (Segre 1996, Barbagli 1998, Marotta 1995). Una delle più citate dalla letteratura specializzata è senz'altro la mertoniana **teoria dell'anomia** (Merton 1938): la mancanza di opportunità, ovviamente non solo economiche ma anche giuridico-politiche, specie nel caso degli irregolari, a fronte di una particolare capacità di attrazione del mito consumista (Colombo 1998) renderebbe possibile e necessaria, da parte soprattutto degli immigrati non regolari, una strategia di "innovazione" nei mezzi per conseguire le mete, se non nelle mete stesse. Anzi, nel caso dell'Italia, si sarebbe andato creando nel tempo tra certi immigrati (e certi aspiranti tali) un vero e proprio "mito dell'Italia". Un mediatore culturale che collabora con il comune di Bologna ad esempio afferma che "ormai la rappresentazione sociale che si è fatto l'immigrato che vive nel paese di origine sull'Italia [è] *l'Italia è il paese del denaro sporco*" (Melossi, intervista (e corsivo)). E continua:

*Denaro sporco e facile, entrambi. E quelli che vivono qui, con la famiglia, si trovano in mezzo a questi ragazzi che riescono a manipolarli e tirarli dentro alle loro attività. Per cui c'è da una parte persone vittime, che cascano dentro e arrivano a un certo punto che non riescono più ad uscirne, e ci sono persone che arrivano*



*direttamente con l'intenzione di entrare in questo giro; e questo avviene soprattutto perché in Marocco c'è un processo di organizzazione delle città metropolitane, per cui questi quartieri emarginati sono il prodotto della criminalità...e le persone che nei paesi di origine sono persone che partecipano alla vita criminale, arrivano qui con l'intenzione proprio di praticare, di fare ...*

*D: E sono gente che in Marocco viene dalle campagne ed è da poco immigrata nelle città, o sono più giovani della piccola borghesia dei ceti medi...*

*R: No, sono persone che provengono dalla campagna poi immigrano nella città.*

*D: Quindi una specie di doppia immigrazione, prima dalla campagna alla città poi dalla città in Europa.*

*R: Sì.*

*D: E tu dicevi che l'Italia in particolare ha questa ...cioè ad esempio non si penserebbe di andare in Francia, per dire, per questi motivi...*

*R: Ormai si è creato il mito...perché io ho assistito, dal '90 ad oggi, a delle persone che sono entrate in questi giri, poi adesso sono persone che dalle loro mani passano milioni e milioni, si parla anche di miliardi, persone che stanno investendo molto in Marocco con l'agricoltura e il commercio, macchinari di agricoltura.*

*D: E qua invece che attività...?*

*R: Loro non spendono un soldo qui cioè non riescono, perché da un lato sono ormai dei pregiudicati...*

*D: No, dico quali attività illecite?*

*R: Spacciano. Spaccio e ricettazione. Per cui sì, quando rientrano nel loro quartiere invitano tutti, le grosse macchine, progetti, nel loro quartiere in Marocco dico. E questi qui lanciano molti messaggi a questi ragazzini: "Ma cosa fai qui che mori di fame? L'Italia invece ti dà..." (Melossi, intervista)*

Al tempo stesso, altro punto di vista particolarmente importante ma spesso trascurato nella letteratura criminologica italiana più recente, è quello della c.d. **teoria della reazione sociale**, se con questa si intende non tanto un "costruzionismo sociale" radicale ma quel filone teorico che va dal concetto di "deviazione secondaria" di Lemert (1967) a quello di "amplificazione" di Stanley Cohen (1972), secondo cui il deviante non sarebbe da intendersi come una sorta di monade isolata ma un soggetto in interazione con il controllo sociale: è questa interazione che costruisce un'identità deviante e la percezione del sé



come deviante. Si attua quindi un continuo rinvio e un'amplificazione della devianza nel rimando tra deviante e sistema di controllo sociale. La convinzione della popolazione a proposito del legame tra immigrazione e criminalità (v. la prima parte di questa ricerca (Melossi 1999: 49ss.)), il modo di funzionare dei media (Maneri 1996, D'Elia 1999) che mostra una continua sovrapposizione di notizie di devianza e sull'immigrazione, l'atteggiamento delle forze dell'ordine in proposito (v. il saggio di Quassoli e Chiodi *infra*), tutto ciò crea una certa auto-immagine in certi immigrati: che tipo di persona sono? Quali sono le mie possibilità in questa società? Di fare cosa? Le risposte a queste domande non sono "libere", non solo dal punto di vista delle opportunità cosiddette "materiali", ma anche dal punto di vista linguistico-concettuale. Il nostro orizzonte linguistico-conoscitivo è costituito all'interno della interazione sociale e quindi il concetto di "scelta", la cosiddetta "libera volontà" della teologia giuridica, è limitato da quell'orizzonte. Ecco quindi che il concetto di anomia si arricchisce e si libera del razionalismo mertoniano: le c.d. "mete sociali" mertoniane si oppongono, generando frustrazione, non tanto ad una razionalistica ed oggettiva mancanza di opportunità ma ad un "senso" interattivamente e soggettivamente costruito e percepito, dell'orizzonte delle opportunità, dove la convinzione di essere limitato da ogni tipo di disuguaglianza (economica, culturale, razziale, linguistica) diviene fondamentale: *una visione quindi non razionalistica della teoria dell'anomia di Merton che la integra con quella della reazione sociale.*

È tuttavia in qualche misura chiaro che la devianza, soprattutto di gravità criminale, è in qualche misura sempre frutto di scelta, e che le esperienze passate dell'individuo migrante hanno delle conseguenze su ciò, ma tale scelta è ampiamente problematica. Nella ricerca che segue di Monia Giovannetti in cui sono stati intervistati dei minori stranieri, un gruppo recluso al carcere minorile di Bologna e l'altro ospite di una comunità d'accoglienza, i ragazzi intervistati nella seconda riportano in grande maggioranza il fatto di aver ricevuto, soprattutto dai propri genitori, precise "**istruzioni**" di carattere "**morale**" sui modi appropriati di guadagnarsi la vita una volta che fossero arrivati in Italia<sup>4</sup>, dichiarazioni che sono invece in gran parte assenti nel caso dei ragazzi del "Pratello" (v. il saggio di Giovannetti *infra*).

Questo è anche il punto di vista, prevedibilmente, di esponenti delle



comunità islamiche che abbiamo intervistato. Ci dice ad esempio un esponente della comunità islamica di Reggio Emilia:

*Quello che ho notato è che loro trovano già il campo fertile qua. Non vengono con l'intenzione di fare questo, la maggioranza viene per cercare un lavoro. Vengono qua perché non trovano un posto di lavoro nel loro paese d'origine. Quindi quando arrivano qua inizia il problema e possiamo anche sottolineare i motivi. Prima di tutto trovano qua questo mercato. Allora gli immigrati quando arrivano qua cercano di regolarizzarsi ed avere il permesso di soggiorno, questa è la prima difficoltà. Uno che non ha il permesso di soggiorno cosa fa? Non può trovare lavoro di conseguenza come fa a mantenersi. Qualcuno trova un lavoro nero per esempio muratore però a quello che non riesce a trovare il lavoro cambia città, cambia zona*

*D: Perché questo?*

*R: Sempre per cercare lavoro. Purtroppo siamo degli esseri umani e c'è quello debole, che non resiste per un motivo o l'altro e si trova costretto perché trova anche l'ambiente che lo aiuta, lo incoraggia a fare questo e va a finire...*

*D: Ma questo ambiente anche nel senso che lui abbia già l'indirizzo di persone da contattare quando viene qua o semplicemente perché sono persone amici di amici o cose di questo tipo.*

*R: La prima cosa quando vieni qua hai qualche indirizzo di qualcuno, però io le dico sinceramente sono partito senza sapere dove andare, ho lasciato il Marocco per l'Europa non per l'Italia. Mi sono fermato in Spagna, in Francia, cercando il lavoro e mantenendo la mia dignità. Io mi ricordo che la prima cosa che i miei genitori mi hanno insegnato di non allungare la mano a qualcuno chiedere qualcosa a qualcuno come l'elemosina: muoio di fame ma non chiedo mille lire a qualcuno. E questo mi ha aiutato molto, mi ha dato forza. Però gli altri hanno l'indirizzo di qualcuno e arrivano qua, però quando arrivano magari trovano quello che il loro amico non si trova bene neanche lui perché per es. ha il problema della casa ecc., e così o vanno a finire da qualche loro connazionale che è già inserito in quel mercato oppure si trovano cittadini qua che lavorano (Melossi, intervista).*

Questo “background morale”, infatti, per così dire, deve confrontarsi continuamente, soprattutto nel caso degli irregolari, con quello che potremmo chiamare il “mix” di opportunità lecite ed illecite che la situazione contingente offre e che nel caso del migrante irregolare pendono nettamente per quelle illecite, come mostrano



chiaramente ancora una volta le interviste fatte da Giovannetti sia con gli “ospiti” del carcere minorile che con quelli della “comunità”.

Ecco quindi che il nostro modo di rapportarci ad essi ha conseguenze notevoli, specialmente se consideriamo che ormai si va sempre più approssimando il momento in cui vi sarà una “seconda generazione” di immigrati presenti sul nostro suolo, una generazione cioè di ragazzi “stranieri” che o sono immigrati giovanissimi o sono nati in Italia, con tutte le conseguenze di ciò che Thorsten Sellin (1938) chiamò il problema del **conflitto culturale**. Una sostanziale normalizzazione del profilo demografico della immigrazione, con i concorrenti fenomeni della “giovanilizzazione” e “familizzazione” della immigrazione è infatti ormai parecchio avanzata. La letteratura criminologica ci parla di questa come della generazione “a rischio” di devianza e criminalità per tutta una serie di ovvie ragioni. Come sostiene lo stesso rappresentante della comunità islamica di Reggio Emilia da noi intervistato:

*Ecco perché le avevo detto prima che una delle nostre attività è quello di avere un impegno educativo, perché dobbiamo evitare di cadere negli sbagli degli altri [...] paesi d'Europa. [...] noi abbiamo già assunto la responsabilità verso i bambini e cerchiamo di inserirli educarli alla diversità. Nel frattempo cercare di avvicinare le mentalità quella del paese d'origine e questa dove vivono. Perché questo, io le do un esempio. Ho conosciuto delle famiglie che dentro la casa, uno entra a casa e trova tanto per dire la Tunisia: lingua, mobili, abitudini, ecc.. Per i genitori non è un problema sono già adulti, ma per il bambino è molto grave perché il bambino vive in due società divise dalla porta di casa. Allora i genitori vogliono che il bambino vive la società che hanno vissuto loro e il bambino dove si trova? Non sa vivere né in una società italiana né in quella dei genitori. Il problema è che da piccolo non succede niente, però poi da grande si trova emarginato non sa, è una persona senza identità. E da lì vengono proprio i criminali, io almeno penso così. Quindi noi cerchiamo di convincere questa gente e far capire loro che si trovano dentro un'altra società (Melossi, intervista).*

Il conflitto culturale è pericoloso innanzitutto per coloro che vi sono esposti e poi secondariamente per coloro con cui questi hanno rapporti sociali, perché tende a saldarsi e confondersi con un rischio di



tipo intergenerazionale: il conflitto, talvolta l'aperto disprezzo, della società di maggioranza (italiana) rispetto a quella di minoranza (magrebina, nigeriana, albanese, eccetera) significa l'interiorizzazione da parte dei figli degli immigrati di immagini assai negative nei confronti dei genitori e della propria origine culturale in generale - una cultura vista come incompetente (si pensi alla questione della lingua!) o addirittura stigmatizzata come inferiore, malvagia e criminale. Pochi sono gli individui così forti da riuscire a salvarsi dall'abisso di stigmatizzazioni di questo tipo, in quanto queste vengono a costituire l'essenza più profonda del nostro "sé", della nostra auto-immagine. Noi siamo innanzitutto i nostri genitori, le nostre radici, la nostra cultura. La società della maggioranza dovrebbe quindi riflettere su di un rischio estremamente grave, grave per sé stessa innanzitutto, in quanto se i problemi legati alla generazione immigrata possono essere pensati come acuti sì, ma in qualche modo occasionali, legati a particolari contingenze storiche (ad esempio la tragica esperienza della profonda disorganizzazione sociale che appare chiaramente dalle interviste di Monia Giovannetti con alcuni dei ragazzi albanesi) o a conflitti culturali e difficoltà di adattamento (il ricorrente motivo della ubriachezza dei giovani magrebini), nel caso della seconda generazione, se conflitti si manifestano, sono conflitti la cui natura può facilmente divenire cronica. Lo spettacolo dei "ghetti" USA o francesi viene facilmente alla mente. E anche questa situazione è ovviamente legata ai nostri atteggiamenti nei loro confronti. Si tratta in pratica di un investimento nel nostro futuro collettivo.

## 6. CRIMINALITÀ E DISCRIMINAZIONE

Strettamente legata a questa problematica è quella del rapporto tra discriminazione e criminalità. Molti autori (Blumstein 1982, Barbagli 1998, certi autori in Tonry 1997) sembrano dichiararsi soddisfatti una volta che hanno potuto verificare che non vi sarebbe discriminazione all'interno del sistema della giustizia penale: ciò chiuderebbe secondo loro la questione del rapporto tra criminalità e discriminazione. Ma le osservazioni appena fatte puntano in tutt'altra direzione: che la discriminazione sia insita invece nel fatto stesso di una più ampia partecipazione di minoranze migranti ed etniche all'attività criminale (qui bisogna anche notare - contra certi luoghi comuni "di sinistra" - che non vi è alcun vantaggio, dal punto di vista di una posizione



critica, nel negare tale più ampia partecipazione, con il risultato di oscurare la situazione di grave svantaggio sociale e culturale di queste minoranze!). La discriminazione è quindi insita in quella struttura dei rapporti sociali che spingono certi immigrati verso la criminalità: non è anche questa discriminazione, pur se si accettasse l'ipotesi di una polizia e una magistratura assolutamente impervie ad ogni discriminazione? Il fatto è che dalle osservazioni raccolte in questi anni di ricerca appare piuttosto che il fenomeno della discriminazione è doppiamente "strutturale". Da un lato infatti la probabilità della partecipazione ad attività devianti e/o criminali è aumentata dalla struttura delle opportunità (lecite e illecite) a disposizione di almeno certi gruppi di immigrati. D'altro lato, come ben mostra la ricerca di Quassoli e Chiodi che segue, è anche assai più alta la probabilità che l'attenzione delle forze di polizia si diriga, "strutturalmente", cioè per il modus operandi di queste e per il tipo di pressioni sociali che su di esse vengono esercitate, nei confronti della criminalità straniera.

Non esiste molta ricerca in Italia sulla polizia e in particolare sul comportamento della polizia (Palidda 2000). Nella inchiesta tra un campione degli immigrati emiliano-romagnoli che avevamo condotto nella prima fase di questa ricerca, avevamo trovato che il 30% di questi era stato fermato dalle forze dell'ordine nel corso degli ultimi dodici mesi, ma il 9% era stato fermato a piedi (che per i maschi diveniva rispettivamente il 43% e il 14%) (Melossi 1999: 112-13, 128-29). Ora è possibile confrontare questi dati con quelli ricavati da una ricerca ISTAT nazionale di vittimizzazione (1999) in cui si è posta la stessa domanda. Dalla ricerca ISTAT si ricava che gli italiani vengono fermati in misura maggiore in totale, ma il 36% era stato fermato in macchina e l'1,7% a piedi, che per i maschi diventa rispettivamente 49% in macchina e 2,4% a piedi<sup>5</sup>. Non se ne può quindi concludere che "a differenza di quanto predetto dall'ipotesi della selettività (e di quanto si verifica in alcuni paesi, come la Gran Bretagna), in Italia [...] gli stranieri vengono fermati meno frequentemente degli italiani", e che quindi non vi sarebbe un effetto di selezione negativa nei loro confronti, nel senso della criminalizzazione (Barbagli 1998: 84). Per confrontare i fermi in auto dovremmo infatti disporre di informazioni sull'intensità della circolazione automobilistica di italiani e stranieri, che non abbiamo, anche se il minor *status* economico degli stranieri in Italia ci farebbe ipotizzare sia che abbiano meno automobili a disposizione sia che circolino di meno con quelle che hanno. Inoltre, il



fermo in auto è spesso collegato a controlli di traffico, né è così chiaro che avvenga sulla base dei tratti fisionomici del guidatore (tant'è che sembra essere positivamente correlato con lo stato sociale, il che fa supporre che spesso si basi sulla volontà di controllare auto di grossa cilindrata). Il fermo a piedi esprime invece una più chiara decisione di controllare una persona sulla base del suo aspetto esteriore e ovviamente per motivi altri dal traffico, più direttamente collegati ad una potenzialità di criminalizzazione.

Oggi abbiamo infine a disposizione il dato dei fermati in Emilia-Romagna (sulla base dell'“approfondimento” dell'indagine ISTAT sulla vittimizzazione per l'Emilia-Romagna (Luciani e Sacchini 2000)), che è più correttamente confrontabile con quello degli immigrati fermati nella stessa Regione. La sproporzione appare evidente: se consideriamo in particolare i maschi, che è il gruppo di gran lunga più “a rischio” di criminalizzazione, è vero sì che i maschi italiani vengono fermati in totale un po' più frequentemente dei maschi stranieri (49,7% contro 43%), ma, se consideriamo i fermi a piedi, notiamo che la percentuale di coloro che sono fermati a piedi è dell'1,1% per i maschi italiani e del 14% per i maschi stranieri, una differenza di più di 10 volte (Luciani e Sacchini 2000: 62) <sup>6</sup>. Si noti inoltre che il dato per gli immigrati maschi non-europei, e quindi “visibilmente” immigrati, è ancora più alto e soprattutto che il campione di immigrati residenti in Emilia-Romagna che abbiamo intervistato nella prima parte di questa ricerca è appunto un campione di residenti, i quali in generale hanno un permesso di soggiorno, una legittima occupazione, un alloggio, e sono ormai da diversi anni in Emilia-Romagna. Escluderei quindi che, almeno per la maggior parte di questi, si tratti di immigrati che si espongono in luoghi e ore che li mettono particolarmente “a rischio” di essere fermati, come potrebbe essere invece più probabile per immigrati da poco giunti in Italia, clandestini o irregolari. L'indagine richiede certamente di essere approfondita, ma il fatto che certi stranieri vengano fermati dalle forze dell'ordine per motivi diversi da quelli di controlli del traffico assai più spesso che non gli italiani mi sembra incontestabile. Come è stato osservato da Rita Parisi, segretaria provinciale del sindacato di polizia SIULP di Bologna:

*[...]non che i poliziotti siano più razzisti di altri, è che come molti faticano a riconoscere un atto razzista [...] A leggere i giornali gli immigrati sono tutti delinquenti. A ciò aggiungete il fatto che il poliziotto*



*divide il mondo tra sospetti e non sospetti; e che per lui trovare lo spacciatore straniero è la cosa più semplice del mondo. Allora capirete perché le direttissime sono piene di stranieri.<sup>7</sup>*

Naturalmente, ciò non significa affatto, come spesso un'interpretazione estremizzata, o semplicemente malintesa, della teoria della reazione sociale, tenderebbe a suggerire, che la reazione sociale più in generale, e le forze dell'ordine in particolare, in qualche modo "creino" devianza là dove essa non esisterebbe. Significa piuttosto che si pone in essere un circuito, veramente vizioso, criminalizzante-penalizzante (Laffargue e Godefroy 1989), tra criminalità, debolezza sociale e criminalizzazione, per cui certi strati sociali sono più a rischio di criminalizzazione nel doppio senso di entrambi i poli del processo di criminalizzazione, e cioè sia quello di commettere atti criminali che di essere così etichettati socialmente. La reazione sociale non è certo la sola ragione della criminalizzazione ma concorre a riprodurre una situazione complessiva di emarginazione, esclusione sociale, debolezza che produce tra l'altro più alti tassi di criminalità - una criminalità che diviene a sua volta legittimazione per una maggiore "attenzione" da parte della reazione sociale sia di tipo informale che formale, e così via.

Ci troviamo quindi di fronte ad un rischio grave di avvistamento della situazione, che potrebbe ricalcare i percorsi seguiti da altre società che prima di noi hanno attraversato fenomeni analoghi. Sia per i meccanismi propri del mercato immobiliare che per le problematiche sopra segnalate relative alla "seconda generazione", il pericolo è la creazione di veri e propri ghetti - se non i ghetti americani descritti nella Los Angeles distopica delle *Città di quarzo* di Mike Davis (1990) quelli forse più benigni delle *banlieux* francesi. Come i teorici dell'etichettamento sostenevano, ciò può significare l'assunzione di auto-immagini di marginalizzazione e devianza che nell'assumere inevitabilmente la costruzione sociale dell'"extracomunitario" a "modello", negativo ma necessario, di comportamento, lo rendono più accettabile e dignitoso trasformandolo in una *persona* di durezza e di ribellione, facendo di stili di comportamento deviante e criminale gli stili scelti di vita - un vecchio meccanismo di sopravvivenza culturale delle fasce più basse della classe operaia che viene ancor più esaltato dalla marginalizzazione su basi etniche. Un giovane magrebino, intervistato da Monia Giovannetti nel carcere minorile di Bologna, afferma:



*L'educatore che sta qua ha detto mi devi dare il passaporto così vediamo se ti posso dare una mano. Anche un bambino lo capisce, il mio passaporto non lo do mai a nessuno, non sono scemo. Il mio passaporto l'ho strappato e buttato nel fiume a Bassano del Grappa e non sapranno mai di che razza sono, perché il nostro capo del Marocco, Re Hassan II ha detto se non mi portate uno col passaporto io non lo prendo allora io cosa ho fatto l'ho strappato (Cfr. Giovannetti *infra*).*

E, novello Ulisse, alla domanda se abbia timore di essere espulso, risponde:

*Ma io non torno. Io parlo algerino, tunisino, marocchino, libanese, ho imparato qui in Italia e allora se mi portano al consolato marocchino parlo spagnolo. Io non sono nessuno. (Cfr. Giovannetti *infra*, miei corsivi).*

Dall'altro lato del diritto, questa situazione si riflette in un incredibile moltiplicazione degli "alias" e in una sorta di accettazione, per così dire, di questa qualità di "nessuno". Come ci spiega un giudice che abbiamo intervistato:

*Problemi che si riferiscono al non riuscire ad identificare completamente gli immigrati, a dargli un nome, cognome. Si hanno delle persone che sono più che altro fantasmi. Ed è il grande problema d'indagine sugli immigrati, soprattutto quelli che non sono stanziali e non sappiamo dove stanno (Cfr. Quassoli e Chiodi *infra*).*

Queste persone, questi "nessuno", questi "fantasmi", assumono la qualità di "non-persone", come li ha chiamati Alessandro Dal Lago (1999). Questa è la loro tragedia ma è anche al tempo stesso la loro forza, il potere che essi hanno. Essi sono stati resi nomadi ("non stanziali", come li chiama il giudice) dai processi di sviluppo che legano i loro paesi poveri ai nostri paesi ricchi, e "la legge" deve letteralmente correr loro dietro, nel tentativo di bloccarne i movimenti, rinchiudendo e definendo ciò che "è stato lasciato libero". La mobilità, la mobilità che sfugge al controllo, rappresenta il crimine della modernità per eccellenza. Alla fine del secolo scorso, vi fu chi definì il vagabondaggio come "la crisalide d'ogni specie di criminale" (Duncan 1996: 172). Questo peccato originario della modernità -



indissolubilmente connesso allo sviluppo economico - è diretto innanzitutto contro i costumi usati di vita, dai quali gli emigranti sono generalmente assai felici di liberarsi, come ben sapevano i nostri emigranti alla fine dell'ottocento quando, imprecaando, lasciavano il suolo patrio. Il problema tuttavia consiste nel fatto che sia i modi che la misura in cui tale liberazione avviene possono spesso non combaciare esattamente con i ritmi di sviluppo e le preferenze dei paesi in cui questi migranti vengono gettati. Il "diritto" quindi, le forze dell'ordine, i giudici, coloro che vigilano i penitenziari, si devono sobbarcare il compito ingrato di lavorare ai margini, per così dire, di tale sviluppo, "correggendone" in qualche modo i prodotti in eccedenza, tentando di trattenere e rinchiudere ciò che sembra esser rimasto al di fuori quasi come per errore. "Conoscere", "fermare", "arrestare", "detenere", "controllare" diventano quindi i compiti all'ordine del giorno poiché noi certo vogliamo sviluppo economico ma lo vogliamo come ci piace, come lo sappiamo governare.

## 7. NULLA È SCONTATO: SOLIDARIETÀ E RICERCA DI UNA "PEACEFUL LIFE"

Il meccanismo è insidioso ma per nulla scontato e necessario: esso ha a che fare con una lotta che si sta svolgendo, nella società italiana, attorno all'immagine dell'immigrato (e particolarmente dell'immigrato maschio, giovane, di colore). Talvolta il meccanismo di integrazione può aver luogo attraverso il costituirsi della tradizionale forma di solidarietà che è connessa ad una "solidarietà di classe". Un immigrato centro-africano di Reggio Emilia ad esempio, ci racconta:

*Sì, chiaro ho mollato gli studi per andare a lavorare. Allora arrivato li vedendo le cose come stavano eravamo in pochi, 8-9 dipendenti tra immigrati e meridionali, reggiani ce ne erano 1 o 2 ed erano i capi, allora io ho cominciato ad interessarmi. C'erano le riunioni sindacali ed io andavo a sentire un po'. Poi ho visto che i sindacalisti che venivano in fabbrica erano molto legati con il datore di lavoro. Man mano che ho cominciato a inserirmi di più nel lavoro, ho chiesto l'aumento. Ho frequentato una scuola per parlare meglio l'italiano. Nel '93-'94 mi hanno eletto come delegato sindacale insieme ad un altro italiano. Abbiamo cominciato a mettere delle regole. Siamo andati a parlare con il datore per fare un contratto aziendale. Il datore naturalmente mi*



*ha detto: “Come cavolo ti sei azzardato a venire qua a chiedermi questo, io ti sbatto fuori!” Abbiamo litigato un po’, e ho lasciato perdere. Dopo abbiamo fatto una riunione, ho chiamato tutti i ragazzi e facendo un discorso centrato ho detto di non guardare il colore della pelle ma di risolvere i problemi del lavoro. All’unanimità mi hanno eletto senza riconfermare l’altro perché avevano capito che faceva il gioco del capo. Sono andato sopra affinché ci pagassero gli straordinari del sabato al 50% come di diritto e non al 25%. Abbiamo fatto il blocco degli straordinari perché non aumentava niente. Subito dopo è cambiato lo scenario sindacale che mi appoggiava [...] Dopo 2 settimane hanno accettato la nostra proposta. Nel ’95 ha fatto il contratto aziendale. È stata una lotta, però sono arrivato a diventare caposquadra, poi caporeparto, perché io il mio lavoro lo faccio bene. Sono orgoglioso di quello che ho fatto. Quando si tratta di interessi comuni non conta più il colore della pelle. Tutti devono mettersi insieme e lavorare (Melossi, intervista).*

E tuttavia il processo di immigrazione attuale sta avvenendo in un momento in cui, per profonde ragioni storiche, questo “naturale” veicolo di solidarietà è stato messo profondamente in crisi, nei fatti e nei discorsi, ed è stato messo in crisi proprio anche a causa di quei meccanismi di trasformazione economica e culturale che hanno reso attuale il fenomeno migratorio.

Al tempo stesso, specie nei settori più deboli della popolazione immigrata, le donne, i bambini, si avverte un profondo desiderio di sicurezza, il desiderio di un posto in cui possano rifugiarsi dai disastri sociali che si sono lasciati alle spalle, disastri di guerra, di trasformazioni economiche, di disorganizzazione sociale e di dislocazione - sia che vengano da paesi ex-coloniali o ex-socialisti, sempre più accomunati in una sorta di sconfitta veramente *globale*. Nella ricerca di Merelli e Ruggerini che segue, troviamo ad esempio un’intervista con una giovane donna nigeriana, che lavorava sulle strade, la quale confida con pena all’intervistatrice:

*Non c’è lavoro, non c’è denaro, mio fratello e mia sorella vanno a scuola, i miei genitori sono anziani, io desideravo una vita tranquilla, avere qualcosa da fare, qualcosa da mangiare, stare in a peaceful life, in a peaceful life<sup>8</sup>, ma in Nigeria ci sono tanti problemi, non c’è lavoro, io cercavo lavoro (Cfr. Merelli and Ruggerini *infra*).*



Merelli e Ruggerini esplorano l'intreccio particolare che si viene a creare tra la posizione di debolezza sociale causata dall'immigrazione, e per di più da forme di immigrazione irregolare o semi-regolare, quale quella delle cosiddette "ballerine", e il meccanismo della subordinazione di genere, che sostiene e rafforza la completa riduzione di queste donne a merce, sia agli occhi degli uomini che sfruttano i servizi di queste donne, che agli occhi degli uomini che li comprano.

E A.C., un ragazzino albanese tredicenne, a suo dire, che era venuto in Italia da solo quando aveva dieci anni, passando l'Adriatico come tanti altri su di un gommone, intervistato nel carcere minorile di Bologna, dove sconta una pena per borseggio e per smercio di stupefacenti, così risponde alle domande dell'intervistatrice:

*D: Perché hai deciso di venire in Italia?*

*R: Perché non so cosa fare in Albania, non posso fare niente*

*D: Cosa ti sarebbe piaciuto fare?*

*R: Volevo stare tranquillo, perché quando esci ci sono i ragazzini più grandi che fanno casino e allora ho detto io meglio stare in Italia tranquillo*

*D: Perché com'è la situazione lì*

*R: Se tu hai i soldi te li prendono, se tu hai una cosa bella da giocare te la prendono i più grandi*

*D: Nel senso che te la rubano*

*R: Sì, se per esempio tu hai una bici loro te la prendono per forza e ti lasciano in mezzo alla strada*

*D: Qualcuno ti aveva già parlato dell'Italia, come facevi a conoscere...*

*R: Me ne aveva già parlato un amico prima*

*D: Il tuo amico era stato già qua*

*R: Sì, era più grande di me però era un mio vicino di casa*

*D: E cosa ti aveva raccontato*

*R: Mi ha detto che era bella che si stava tranquilli, fai come vuoi nel senso che non fanno come in Albania che ti prendono i soldi... allora ho detto io andiamo e mi ha detto che lui non poteva venire, solo arrivato la prima volta andato nella barca...*

*[...]*

*D: Ma secondo te perché c'è questa violenza da parte dei più grandi?*

*R: Non lo so*

*D: È sempre stato così?*



*R: Sì perché loro quando ti trovano ti prendono ti picchiano perché se loro non hanno una cosa e tu ce l'hai te la prendono*

*D: Ti è mai capitato?*

*R: Sì*

*D: Quando*

*R: Quando sono andato in Albania, avevo una bici e se la sono presa. Quando sono tornato a casa mio padre mi ha detto dov'è la bici e io gli ho spiegato tutto e lui "perché non fai la denuncia" ma io non potevo fare la denuncia per una bicicletta*

*(Cfr. Giovannetti infra).*

E per tutto il corso dell'intervista A.C. continua a riferirsi alla bici che gli è stata portata via e al fatto che voleva venire in Italia perché questo è un luogo dove sperava di poter stare "tranquillo". Anche i migranti desiderano una situazione "stanziale", porre termine ad un'esistenza nomade, al loro essere "eccesso" ed "eccedenza" al tempo stesso (De Giorgi 2000) rispetto all'ordine di una società che non è più. Ma naturalmente la prospettiva del paese che bene o male li accoglie è differente, e ciò che viene percepito come criminalità ed insicurezza da parte degli italiani, rubare, smerciare stupefacenti nelle strade, che è il motivo per cui A.C. è in prigione, può essere visto invece come uno strumento nella sua ricerca di pace e di sicurezza da parte di un ragazzino albanese di tredici anni che ricorda, così come tanti altri che abbiamo intervistato - e che venivano dal Marocco, dalla Nigeria, dall'Afghanistan - la terribile distruzione fisica sociale e "morale" dei loro paesi di origine.

Un sociologo americano, Daniel Bell, nel 1953 scrisse che per i gruppi di immigrati che si erano succeduti uno dopo l'altro negli Stati Uniti, e il gruppo italiano fu certo uno dei più prominenti tra questi, la criminalità era divenuta per essi, almeno per un periodo, la loro "American way of life" (Bell 1953), la loro versione del "sogno americano". Allo stesso modo, per molti immigrati oggi in Italia, la criminalità è il loro "modo di vita italiano", in un duplice senso, perché è ciò che alcuni di loro finiscono per fare qui, e perché è l'unico insegnamento che noi spesso sappiamo offrirgli. Per chi abbia dubbi in proposito, basti osservare le file di nostri connazionali che incrociano nelle loro auto sui viali di città grandi e meno grandi la sera tardi e la notte, o quelle dei loro figli che acquistano merce proibita nei vari bazar all'aperto di Bologna, Modena o tante altre città. E tuttavia, allo stesso modo in cui gli italiani



d'America ebbero da lottare duramente per scrollarsi di dosso l'etichetta di "mafiosi" e di "crimine organizzato", così questi nuovi italiani faranno lo stesso da noi. La differenza che noi italiani di più vecchia data possiamo fare è soltanto quella di rendere questo processo più o meno piacevole, più o meno duro. Nei loro confronti, ma anche e soprattutto nei confronti di noi stessi.

## 8. LA SITUAZIONE NELLA REGIONE: UNA DOPPIA GRIGLIA DI LETTURA

La questione dell'immigrazione, e al contempo quella dell'"incrocio" tra questioni della sicurezza e della immigrazione, si presenta, sul territorio regionale emiliano-romagnolo, in modo articolato e complesso, tale da potersi considerare come una sorta di microcosmo di realtà più ampie e che vanno forse oltre i confini della regione. Due griglie di lettura soprattutto emergono dall'indagine, griglie che sono sicuramente intrecciate tra loro ma al tempo stesso presentano notevoli margini di autonomia. Da un lato, il rapporto che sia pure con mille cautele, abbiamo visto sopra costituirsi tra irregolarità e manifestarsi di fenomeni che creano insicurezza, fa sì che l'insicurezza segua lo sviluppo, per così dire, nel senso che una certa, variabile, percentuale di irregolarità si collega all'attrazione che le varie province esercitano rispetto al fenomeno migratorio. In altre parole, in quelle province in cui lo sviluppo traina e attira masse ingenti di immigrati, tale attrazione crea inevitabilmente anche un "alone" di irregolarità che segue quello sviluppo e ciò per le caratteristiche fondamentalmente "non-pianificate", e marginalmente irrazionali, dell'attrazione. Il passa parola tra immigrati, il meccanismo delle catene migratorie, fanno sì che laddove vi siano immigrati regolari e che trovano lavoro vi sarà anche una percentuale di immigrati irregolari e che non trovano lavoro o che lo trovano solo all'interno del mercato informale e/o illecito. E tuttavia quanto più quella particolare situazione "tirerà" dal punto di vista economico - e tanto più se si tratterà di uno sviluppo strutturato all'interno di un mercato del lavoro il più possibile regolare - tanto più sarà anche in grado di assorbire questa che a tutti gli effetti possiamo considerare una "eccedenza" di forza-lavoro, una disoccupazione di tipo transitorio e che gli economisti generalmente tendono a vedere come "funzionale" allo sviluppo (e al disciplinamento della classe operaia



occupata). Quanto meno invece le caratteristiche del mercato del lavoro saranno di questo tipo, tanto più tale eccedenza sarà limitata dalla minor capacità attrattiva di queste zone.

Questa griglia interpretativa, fondata sulle capacità di attrazione del mercato del lavoro regolare, si incrocia però con una seconda, che privilegia invece l'autonomia di attrazione che, in certi centri, sono in grado di esercitare i mercati illegali/devianti, principalmente quelli della droga e della prostituzione di strada. E si tenga presente che tali mercati fungono da moltiplicatore ad una serie di reati d'altro tipo che tuttavia si collegano in vario modo ai mercati illegali, o perché, come nel caso di reati contro la persona, hanno a che fare con la competizione per il controllo di questi mercati, o semplicemente perché tali mercati attirano individui che posseggono il "know-how", al tempo stesso morale e tecnico, che li mette in grado di commettere determinati reati "di strada" (rapine, scippi, borseggi, ecc.) soprattutto in periodi in cui vi sia un'eccedenza della forza lavoro, questa volta però rispetto ai mercati illegali.

In ciascun centro o provincia sarà dunque il prodotto dell'azione contemporanea di queste due griglie a creare i presupposti "strutturali", per così dire, dei fenomeni che producono un'insicurezza almeno in parte legata al fenomeno dell'immigrazione. Va da sé naturalmente che tali griglie non sono affatto da intendere a compartimenti stagni. Poiché la gestione dei mercati illegali richiede una continua offerta di forza-lavoro è chiaro che la presenza di una generica "eccedenza" di forza-lavoro soprattutto irregolare fornirà manovalanza a basso prezzo ai mercati illegali, così come un particolare sviluppo dei settori legali toglierà la disponibilità di tale eccedenza all'impiego nei mercati illegali. Si tenga conto tuttavia di due fatti a questo proposito, in parte a correzione di quanto appena detto: 1) innanzitutto la situazione di irregolarità, che introduce un'enorme rigidità all'interno della forza lavoro, per cui i posti migliori, strutturati, eccetera, non potranno andare se non marginalmente a chi si trovi in situazione di irregolarità e 2) il fatto che, come ben spiegato dai teorici delle "attività di routine", in periodi e zone di particolare sviluppo economico vi sarà sì un aumento delle occasioni di lavoro lecito ma anche al tempo stesso delle occasioni di lavoro illecito, particolarmente per due "beni" così legati alla voluttuarietà come ciò che viene comunemente definito "droga" e "sesso a pagamento".



Mi sembra comunque che la geografia del rapporto tra migrazione e insicurezza nella regione divenga abbastanza comprensibile sulla base di tale duplice lettura. Avremo così un quadro dell'Emilia centro-occidentale caratterizzato da forte sviluppo e forte richiesta di manodopera che al tempo stesso attirerà un numero rilevante di lavoratori immigrati regolari/ irregolari ma sarà anche in grado di assorbirli velocemente. All'interno di tale quadro tuttavia dovremo distinguere le situazioni di Modena, e soprattutto di Bologna, che si pongono al tempo stesso come centri rilevanti di traffici illegali, soprattutto appunto di droga e di prostituzione, dal caso di Reggio Emilia, dove questa presenza è assai meno avvertita. L'integrazione a Reggio Emilia avviene quindi assai più all'interno del mercato del lavoro ordinario e assai meno che a Bologna o Modena all'interno del mercato del lavoro illegale, il che si traduce in un tasso sensibilmente minore di fenomeni percepiti sia dall'opinione pubblica che dalle autorità come "criminali".

Nel Ferrarese e nelle Romagne invece la situazione è alquanto diversa: uno sviluppo economico generalmente meno dinamico fa sì che l'attrazione nei confronti degli immigrati sia minore, così come minori siano le problematiche legate alla sicurezza. L'eccezione è costituita dalla situazione sulla costa, avvertita come problematica particolarmente nella "capitale" della costa romagnola, cioè Rimini. La presenza di un'enorme industria del divertimento, dell'evasione, dell'effimero, dell'intrattenimento, crea qui naturalmente una forte attrattiva per i mercati illegali, quali quelli della droga e della prostituzione, e il gigantismo estivo di tali fenomeni si trascina in qualche modo anche nei mesi invernali<sup>9</sup>. Al tempo stesso, la capacità di assorbimento di un mercato del lavoro informale che è estremamente sviluppato, soprattutto nei mesi estivi, e che poco discrimina da questo punto di vista tra italiani e stranieri, offre "allo straniero che voglia lavorare" delle opportunità che spesso altre zone della Regione stentano ad offrirgli, soprattutto se si trova nella condizione di irregolarità. Ecco forse perché, a prescindere dallo specifico fenomeno dell'ambulantato abusivo, che comunque provoca reazioni negative tra strati assai specifici della popolazione (Catanzaro, Nelken e Belotti 1997), l'allarme rispetto ai fenomeni criminali sembra essere meno segnato da una loro reale o presunta origine "straniera" di quanto ciò accada in altre aree della Regione, in cui il limite di demarcazione tra formale e informale è assai più



netto, così come anche quindi la segregazione nel mercato del lavoro.

## 9. L'ARTICOLAZIONE INFRAREGIONALE

È risaputa la “storia di successo” dell’Emilia-Romagna dal punto di vista dello sviluppo economico (e non solo)<sup>10</sup>. La Regione si trova nel gruppo di testa, in Italia, per Pil per abitante, insieme alla Lombardia, Veneto, Trentino e Alto Adige e Valle d’Aosta. Il tasso di disoccupazione della Regione è su livelli “americani”, il 4.6%, superiore solo a quello del Trentino Alto Adige. Al tempo stesso, la Regione fa parte di un’area, il Nord Italia, dove da tempo ormai il “saldo naturale” della popolazione è negativo e dove il saldo migratorio dall’estero compensa tale negatività in misura minore che in altre parti d’Italia. Comprensibile è dunque il “successo” della Regione anche dal punto di vista del richiamo verso nuovi immigrati: nel 1999 sono stati consegnati 19132 nuovi permessi di soggiorno ad immigrati, il 7,1% del totale dei nuovi permessi in Italia. Il numero totale dei permessi ha di poco superato le 100000 unità (circa 120000 includendo i minori), la quarta regione in Italia dopo Lombardia, Lazio, e di poco inferiore al Veneto. Un vero e proprio primato detiene la Regione, infine, per quanto riguarda le strutture di accoglienza che sono ben 141, di gran lunga il numero più alto in Italia, con il più alto numero di posti letti disponibili, 4064. Inoltre in Regioni come l’Emilia-Romagna il numero dei bambini nati in Regione che abbia almeno un genitore straniero si aggira intorno al 5%. L’Emilia-Romagna ha inoltre uno dei più alti totali di minori sul totale degli stranieri, il 18,4%, mentre la media italiana è il 14,5% (Caritas 1999). Infine, nel primo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia si nota:

*[N]egli ultimi anni il 53% degli avviamenti al lavoro dipendente regolare degli immigrati si concentra nelle due aree a maggiore sviluppo economico e a più bassa disoccupazione: il Nord-Est e le regioni centrali, dall’Emilia alle Marche. Se aggiungiamo la Lombardia, la percentuale sale oltre il 70%. Si accentua, quindi sempre più la tendenza dell’occupazione regolare degli immigrati a concentrarsi nelle aree economicamente più dinamiche, dove l’offerta di lavoro locale non riesce a soddisfare le esigenze della domanda, in particolare ai livelli più bassi per qualificazione professionale e*



*prestigio sociale (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati 1999: 123).*

All'interno della Regione, tuttavia, come abbiamo già accennato, la situazione non è omogenea. Prima di esaminare l'articolazione infraregionale occorre premettere che, come già rammentato, le Amministrazioni Provinciali che hanno partecipato alla ricerca sono quelle di Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini. Questo è il motivo per cui non vi sono riferimenti di approfondimento riguardanti le provincie di Piacenza e Parma. Nonostante che ovunque il tasso di disoccupazione sia notevolmente inferiore alla media nazionale, tuttavia si possono disegnare abbastanza nettamente due aree, una, che potremmo chiamare "trentina" da questo punto di vista, dove il tasso di disoccupazione si aggira intorno al 3,5%, e cioè Bologna Modena e Reggio Emilia, e un'altra largamente coincidente con Ferrara e le Romagne, in cui si aggira invece intorno al 5-8% (Parma e Piacenza sono invece più vicine alla media regionale). Inoltre, a Modena e a Reggio Emilia prevale nettamente l'attrazione del settore industriale mentre a Bologna le caratteristiche di capitale e la presenza di un'Università nettamente sovradimensionata rispetto alla città, fanno sì che sia assai sviluppato il terziario (in un contesto in cui quasi un occupato su quattro in Emilia Romagna lavora nella provincia di Bologna). In tale situazione è chiaro che la forza d'attrazione verso il lavoro immigrato è assai più forte a Bologna Modena e a Reggio Emilia che non nelle altre Province. Tuttavia, per ragioni storiche soprattutto nel caso di Modena, e per la naturale attrazione rappresentata dal fatto d'essere una ricca città capitale e piena di studenti, nel caso di Bologna, a Modena e a Bologna fioriscono anche i mercati della droga e della prostituzione con tutto ciò che questi ovviamente comportano. Non è un caso quindi che mentre a Bologna e a Modena vengono segnalati dalle nostre interviste con membri delle forze dell'ordine e della magistratura, problemi rilevanti per la sicurezza, a Reggio Emilia la situazione venga avvertita come relativamente più tranquilla.

Per riassumere quindi quanto detto sin qui, si può osservare che:

1) Le provincie di Modena e Bologna sono caratterizzate da bassa disoccupazione, lavoro industriale ma anche nel terziario (soprattutto a Bologna), un alto numero di regolari, famiglie e stranieri di seconda



generazione ma, al tempo stesso, un discreto numero di irregolari, la presenza di mercati illegali e di sensazioni diffuse di insicurezza legate all'immigrazione. È da segnalare quindi in tali situazioni degli elementi di forte frattura, a proposito del tema immigrazione, sia all'interno delle comunità immigrate, dove convivono atteggiamenti e comportamenti marcatamente diversi, sia all'interno degli "autoctoni" (si ricordi come specialmente a Bologna abbiamo visto nella prima fase di questa ricerca che le risposte al questionario disegnavano una polarizzazione più forte che in altre città, dovute alla presenza a Bologna di gruppi, quali da un lato una percentuale parecchio anziana della popolazione e dall'altro un'estesa popolazione studentesca, che tendevano a porsi agli estremi opposti nelle risposte sull'atteggiamento verso l'immigrazione (Melossi 1999));

2) Reggio Emilia è invece caratterizzata da bassa disoccupazione, forte presenza del lavoro industriale, un alto numero di regolari e un basso numero di irregolari, famiglie e stranieri di seconda generazione, un livello più moderato di mercati illegali e di insicurezza;

3) La zona comprendente Ferrara, Ravenna e Forlì-Cesena, è invece marcata da una più alta disoccupazione, da impieghi anche nell'economia formale meno attraenti, meno immigrati, un numero medio di irregolari, meno mercati illegali e una generalizzata minor problematicità del fenomeno;

4) Infine sulla costa e soprattutto a Rimini, troviamo una più alta disoccupazione (con molto lavoro precario / informale), un numero medio di immigrati, un alto numero di irregolari, la presenza estesa di mercati illegali (sia pure con una riduzione notevole negli ultimi tempi del fenomeno prostituzione) ed una problematicità di tipo alto del fenomeno insicurezza, anche se non necessariamente ricondotto al fenomeno immigratorio. Tutto ciò può essere sinteticamente rappresentato nella tabella 2 che segue.

In margine alla tabella 2 si noti innanzi tutto come il dato della disoccupazione e quello della presenza straniera siano legati sostanzialmente da una correlazione negativa, il che esprime il fatto che è un mercato del lavoro che ha ormai raggiunto i propri limiti che comincia a "pescare" nell'offerta di lavoro straniera <sup>11</sup>. Le stime invece di più alta irregolarità corrispondono a situazioni di maggiore estensione del lavoro informale e dei mercati illegali. Le due ultime colonne, basate sull'analisi delle denunce fatta da Fabio Quassoli nella sezione che segue, sono state inserite a livello puramente



Tabella 2 - La Regione e le Province.

Regione e Province	% disoccupati (1)	% stranieri sulla popolazione (2)	% stranieri irregolari / regolari (3)	Livello di preoccupazione per il fenomeno criminale (4)	Livello di preoccupazione / vittimizzazione (5)	Rapporto lavoro industriale / complessivo (6)	Rapporto tra stranieri denunciati 95-97 e stima soggiornanti regolari (7)	% stranieri denunciati 95-97 sul totale denunciati (8)
Emilia Romagna	4,6	3,03	*	*		629/1743 0,36	7325 120051 0,06	11,8
Piacenza	4,9	2,70	13,8	*	Bassa	41/110 0,37	372 6956 0,05	8,6
Parma	4,9	2,97	13	*	Bassa	62/168 0,36	1024 11745 0,08	11,1
Reggio Emilia	3,2	4,06	10,5	Media	Media	84/200 0,42	1330 18011 0,07	15,4
Modena	3,7	3,25	20,9	Alta	Media	130/290 0,44	906 20176 0,04	13,8
Bologna	3,2	3,60	21,7	Alta	Alta	138/407 0,33	2993 32962 0,09	15,3
Ferrara	8,3	1,25	22,2	Bassa	Bassa	47/146 0,32	166 4382 0,03	2,8
Ravenna	5,1	2,81	19,0	Bassa	Bassa	47/149 0,31	368 9851 0,03	7,1
Forlì-Cesena	4,8	2,61	24,9	Bassa	Bassa	47/158 0,29	136 9208 0,01	6,1
Rimini	6,9	2,49	28,5	Media	Alta	33/114 0,28	* 6720	[25,6] <sup>(9)</sup>

\* dati non disponibili

(1) Media 1999 ISTAT del tasso di disoccupazione.

(2) Dato dei soggiornanti secondo la stima del Ministero dell'Interno al 1/1/2000 sulla base della popolazione anagrafica ISTAT alla fine del 1998.

(3) Stima del Ministero degli Interni.

(4) Cfr. il contributo che segue di Quassoli e Chiodi basato su interviste con funzionari di polizia e magistrati.

(5) Sulla base della inchiesta di vittimizzazione in Emilia-Romagna (Luciani e Sacchini 2000).

(6) Dati 1999 ISTAT (in migliaia).

(7) Dalle tabelle nella parte sulle statistiche di Quassoli, infra, e la stima Ministero Interni.

(8) Dalle tabelle nella parte sulle statistiche di Quassoli, infra.

(9) Non esistendo il dato sulle denunce per la provincia di Rimini, riportiamo l'ultimo dato utile sulla percentuale di stranieri condannati nella Provincia, quello del 1995 (v. parte sulle statistiche di Quassoli, infra).



indicativo in quanto, come Quassoli spiega in quella sezione, abbiamo buoni motivi per essere scettici sul fatto che il dato non solo rappresenti una effettiva partecipazione della popolazione, e in particolare della popolazione straniera, alle attività criminali ma anche che sia omogeneo tra provincia e provincia. In particolare, il dato per Rimini è sostanzialmente mancante e quello per Reggio Emilia è probabilmente sovradimensionato (per le possibili ragioni di ciò, si veda la sezione di Quassoli *infra*). Apparirebbe da tali dati che la maggiore attività di repressione della criminalità straniera si concentri a Bologna, Modena, Reggio Emilia, e Rimini<sup>12</sup>, anche se la percentuale di denunciati sulla base della popolazione straniera regolarmente residente è invece più alta a Bologna, Reggio Emilia, e Parma. È difficile dar conto soprattutto di due situazioni: quella di Reggio Emilia, in cui il numero di denunce complessive prodotte sembra esprimere un'entità del fenomeno più alta di quanto si ricavi dalle interviste condotte con i rappresentanti delle forze dell'ordine nella provincia - che esprimevano un livello di preoccupazione sensibilmente inferiore a quello di Modena e Bologna (si veda la sezione di Quassoli e Chiodi *infra*); e quella di Modena appunto in cui invece avviene il contrario: il volume delle denunce sembra esprimere un livello di consistenza del fenomeno inferiore a quello espresso nelle interviste (e tuttavia coerente con quanto emerge dalla inchiesta di vittimizzazione). Si esaminerà ora più in dettaglio la situazione per le sette province che hanno preso parte alla ricerca.

### **9.1. Bologna**

Bologna è la nona provincia in Italia per numero di stranieri con permesso di soggiorno (32962, il 3,6% della popolazione residente) ed una stima vicina alla media italiana di immigrati irregolari (21,7%). Tutti i settori produttivi vedono impegnati numerosi lavoratori stranieri di origine al di fuori della Unione Europea (metalmeccanica, agricoltura, servizi di facchinaggio e pulizie, ecc.) per i quali, in una situazione di tendenziale piena occupazione (3.2% disoccupati) non è difficile trovare lavoro. Il numero di bambini nati da almeno un genitore straniero supera il 10% e vi sono zone della città in cui la concentrazione di vere e proprie comunità di stranieri è ormai una presenza caratterizzante della demografia cittadina e provinciale.

Abbiamo anche visto come insieme a Modena e a Rimini il caso di Bologna sia quello che presenta tratti di maggior problematicità



rispetto alla questione sicurezza. Più del 40% delle denunce a carico di stranieri sono avvenute, negli anni '95-'96-'97, nella provincia di Bologna, nonostante che vivano nella provincia poco meno d'un terzo degli stranieri della regione (e infatti il numero di stranieri denunciati sul totale delle denunce nella provincia è più alto della media regionale, 15,3% contro 11,8%). Come osservato, si può ipotizzare che ciò derivi dalla concomitanza di due fattori, da un lato il fatto che un afflusso rilevante, per l'Italia, di stranieri che si recano qui per motivi leciti e comunque in qualità di "regolari" porti con sé comunque una certa aliquota di stranieri "irregolari" che, per motivi che si sono già accennati e che verranno approfonditi negli altri contributi di questa ricerca, divengono più facilmente oggetto dei processi di criminalizzazione. D'altro lato perché Bologna è uno snodo assai importante per i mercati di beni e servizi illeciti, in primis "la droga" e "il sesso a pagamento".

Tutti coloro con cui abbiamo parlato, si trattasse di immigrati od operatori, hanno sottolineato sia le fortissime carenze abitative che danneggiano tutti coloro che vivono nella provincia ma in particolar modo le fasce più deboli quali quelle immigrate - spesso costrette a lunghi e faticosi pendolarismi tra la zona, a sud, della collina o addirittura della montagna, dove è più facile trovare alloggio e quella, a nord, della pianura o "bassa", dove tende ad essere concentrato il lavoro industriale - sia il forte elemento "criminogenico" e di conflitto che è implicito in questa situazione, in quanto costringe a convivenze spesso non volute e crea forme di ghettizzazione di fatto in cui viene ad esercitarsi una forte pressione sia sugli immigrati regolari sia su quelli che, pur irregolari, aspirerebbero a forme di lavoro lecito (o comunque non criminale). Tale situazione favorirebbe infatti la "solidarizzazione", per così dire, con i gruppi di micro-organizzazione criminale per lo sfruttamento del mercato della droga e della prostituzione. La ghettizzazione, in altre parole, così come, più in generale, l'espressione di sentimenti ostili da parte della popolazione e delle istituzioni, crea condizioni che favoriscono l'esercizio della egemonia da parte di coloro che praticano traffici criminali sul resto della comunità. Emerge in particolare la grave situazione dei centri di prima accoglienza dove sono costretti a difficilissime convivenze famiglie immigrate e giovani "singoli" dando adito a conflitti che hanno raggiunto in passato sviluppi drammatici, di cui sono state prime protagoniste le donne immigrate (Merelli e Ruggerini 1999).



## **9.2. Modena**

Nel caso di Modena, si tratta di una provincia con un alto numero di permessi di soggiorno, la seconda in Emilia-Romagna e una delle 16 in Italia che superano la stima di almeno 20000 soggiornanti (20176, il 3,25% della pop. residente). Una delle diversità da Bologna è dato dal carattere più spiccatamente industriale della occupazione modenese (il 44% degli occupati sono occupati nell'industria, la percentuale più alta in Emilia-Romagna) e tale fattore caratterizza naturalmente anche le possibilità di inserimento dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie. Un'altra particolarità è data dal ruolo "tradizionale" di Modena quale "crocevia" dello spaccio di droghe già in epoca precedente a quello della immigrazione straniera, una caratteristica che ha visto subentrare gruppi di immigrati all'interno di tale fiorente *business*. Invero, conflitti che si sono manifestati nelle zone settentrionali del comune di Modena hanno avuto ad oggetto proprio la presenza di spacciatori nel quartiere della cosiddetta "Crocetta", come abbiamo già ricordato in relazione alla ricerca di Milena Chiodi sui comitati di quartiere in quelle zone (Chiodi 1999). Nell'ultimo periodo l'allarme sociale sembra essere tuttavia in parte rientrato, il che rispecchia sia il livello più basso di criminalizzazione che ci è stato dato di rilevare a Modena, in cui il rapporto tra il numero delle denunce e quello degli stranieri presenti è più basso che non a Bologna o a Reggio Emilia, che i risultati dell'inchiesta di vittimizzazione cui ci siamo già riferiti e nel corso della quale si sono raccolti dati, provincia per provincia, sia concernenti la vittimizzazione che la percezione d'insicurezza (Luciani e Sacchini 2000). La percentuale di denunciati stranieri sul totale dei denunciati è comunque assai simile a quella di Bologna e Reggio Emilia, il che fa pensare che semmai sia il livello totale delle denunce a Modena ad essere più basso - e qui naturalmente vi possono essere problemi di rilevazione, come già più volte ricordato.

## **9.3. Reggio Emilia**

La provincia di Reggio Emilia rappresenta probabilmente il più chiaro esempio, in Emilia-Romagna, di integrazione tramite il lavoro. Nonostante sia solo la terza provincia in Emilia-Romagna per numero di immigrati residenti (la stima della Caritas essendo 18.011), tuttavia la provincia nel suo complesso non è molto popolosa e questo significa che la percentuale di stranieri sul numero di residenti tocca livelli "europei" ed è fra le più alte in Italia, sorpassando di poco il 4%.



Con un tasso di disoccupazione basso come quello bolognese, 3,2%, ed un rapporto tra occupati nell'industria e occupati in generale a ridosso di quello modenese (42%), a Reggio predomina, anche tra gli occupati, il lavoro industriale regolare, con una stima minima di irregolarità (10,5%). Lo stesso operaio senegalese che abbiamo sentito nella parte precedente raccontarci la sua storia ci dice,

*Sono a Reggio da circa 10 anni. Man mano ho fatto un po' di strada. Lavoro in fabbrica da quando sono qui a Reggio e sono anche nel sindacato. Ho fatto esperienza anche nel sindacato e adesso faccio parte anche del direttivo provinciale dei metalmeccanici. Lavoro anche nell'ufficio immigrati e ho visto tante cose negative e positive sull'immigrazione. E per questo sono in prima linea quando si tratta di immigrazione. Io sono sempre disposto ad aiutare i miei connazionali e tutti gli immigrati senza nessun problema. In fabbrica mi sono fatto già un'esperienza, sono entrato come operaio semplice, sono arrivato a diventare capo reparto. E questo aiuta a fare esperienza, andando anche a sedersi con i padroni a trattare.*

*D: Ci sono molti immigrati in fabbrica dove lavori?*

*R: Sì, diciamo che il 70% siamo immigrati, tutti di nazionalità diversa, anche meridionali. Quindi immagina che fatica rappresentare quei lavoratori, quelli parlano solo la loro lingua ed è un lavoro faticoso.*

*D: Ci sono alcuni che sono arrivati da poco in Italia?*

*R: Sì ma anche da molto, ma fanno fatica a imparare la lingua.*

*D: Che tipo di fabbrica è?*

*R: Zincatura*

*D: È normale che ci sia mano d'opera immigrata?*

*R: Sì diciamo che è un lavoro molto pesante, fai fatica a trovare lavoratori italiani o reggiani. Quelli che trovi sono immigrati che siano del sud o al di fuori dell'Italia, questi sono venuti qui per lavorare. E lì il lavoro è quello, quindi se uno deve lavorare si adegua (Melossi, intervista).*

E la difficoltà più grossa dell'integrazione ha a che fare con l'alloggio:

*Gli immigrati giovani che ho visto sono integrati bene con gli italiani, giocano insieme. Per esempio io abito a Santa Croce, ci sono tanti figli di immigrati, parlano bene italiano perfetto. Sono sempre insieme. Secondo me problemi per i più giovani non ci saranno anche perché sono nati in Italia, sono quasi italiani. Volevo dire qualcosa dal punto di*



*vista sindacale. Il problema della criminalità. Lo vedo così: ci sono immigrati che lavorano da anni e poi ci sono i clandestini che spacciano. Però il problema è questo: quelli che lavorano, fanno le loro 8 ore poi dopo lavoro non hanno dove andare a dormire. Dormono sotto i ponti, in macchina. Ci sono due marocchini che lavorano con me che non hanno dove andare, uno dorme in macchina l'altro dove gli capita. Allora, avendo contatti con i clandestini è facile che quello diventa delinquente. Una volta mi è capitato di dire al congresso della CGIL il problema di casa degli immigrati anche dei meridionali che vengono qua a lavorare, molti sono tornati indietro perché venendo qua prendi 1.500.000, l'affitto è di 900.000, uno non ce la fa. Quelli che sono andati via hanno visto dopo un mese che non ce la facevano. Il problema è questo: all'imprenditore gli fa comodo l'immigrato che lavora nelle fabbriche di fonderia, zincatura, plastica. Solo gli immigrati ti lavorano lì dentro. All'imprenditore basta che gli fanno le ore di lavoro poi non gliene frega più niente. Il sindacato, l'imprenditore e il Comune se si mettono insieme ne esce qualcosa, il problema si può risolvere subito. Ma non lo fanno. Poi prendiamo in considerazione la legge sull'immigrazione. La legge Martelli è stata una buona legge; era previsto tutto anche l'alloggio per gli immigrati ma non è stata applicata come si deve. La legge che c'è adesso è una legge che ancora devono applicarla, e se la dovessero applicare come si deve forse si potrebbe arrivare ad una soluzione.*

*Il problema dell'alloggio è collegato alla criminalità perché tanti non sanno dove andare. Allora per cominciare almeno quelli che stanno in regola si potrebbero sistemare (Melossi, intervista).*

Ci si aspetterebbe forse, sulla base di quanto detto, che l'intensità del fenomeno criminale straniero, così come misurato dalle denunce, fosse inferiore. E le interviste con i rappresentanti delle forze dell'ordine, se da un lato sottolineano il deciso contrasto che è stato portato avanti a Reggio del fenomeno prostituzione (v. *infra* Quassoli-Chiodi), non dissimile da ciò che è successo a Rimini, d'altro lato esprimono un livello di preoccupazione a metà strada fra la più alta di Bologna e Modena e quella più bassa delle province orientali, e coerente con i risultati dell'inchiesta di vittimizzazione. Tuttavia, i dati sulle denunce ci raccontano una storia diversa, ché il rapporto tra il numero delle denunce nel '95-'96-'97 e il numero dei permessi di soggiorno è uno dei più alti in Emilia-Romagna e lo stesso dicasi per la percentuale di stranieri denunciati sul totale delle denunce negli



stessi anni (15,4% di contro ad una media regionale dell'11,8%). Tuttavia, come è stato più volte ricordato, questo dato delle denunce è da considerare con estrema cautela.

#### **9.4. Rimini**

Quasi specularmente opposta alla situazione di Reggio Emilia, ma che sembrerebbe dar adito, almeno sulla base delle interviste con esponenti delle forze dell'ordine e della magistratura, ad esiti non troppo diversi, è quello di Rimini. Con il secondo più alto tasso di disoccupazione in Emilia-Romagna, anche se ancora assai basso rispetto alla media nazionale, il 6.9%, Rimini ha la sesta più alta stime di irregolari a livello nazionale (28.5%) ed il più basso rapporto nella Regione tra occupazione industriale e occupazione complessiva (0.28) ed una percentuale di stranieri soggiornanti abbastanza bassa (2,49% dei residenti). Anche l'immigrazione straniera sembra risentire quindi di caratteristiche che riguardano il complesso della provincia, soprattutto il larghissimo uso di manodopera irregolare, o solo parzialmente regolare, nei comparti della industria turistica e dell'intrattenimento, che caratterizza non solo il periodo della stagione estiva ma che si estende sempre più anche alla vita sociale ordinaria dei riminesi durante gli altri mesi dell'anno. Al tempo stesso, i dati sulla criminalità sono a Rimini tra i più alti della Regione (sia considerando le statistiche della delittuosità che quelli tratti dalla inchiesta di vittimizzazione) anche qui raggiungendo picchi altissimi nei mesi estivi ma permanendo poi su medie parecchio alte anche nelle altre stagioni dell'anno<sup>13</sup>, un fatto che lascia perplessi e che non può essere semplicemente spiegato mettendolo in relazione, nella provincia demograficamente più giovane della Regione, con l'abitudine ad uscire la sera, d'estate e non, e con l'offerta di un'industria dell'intrattenimento che tende a superare di molto i limiti del periodo estivo.

In questo tipo di situazione ci si aspetterebbe quindi sia un alto livello di allarme sociale che una forte partecipazione degli immigrati soprattutto irregolari alla delittuosità registrata, misurata con le denunce. La situazione non è tuttavia, da questo punto di vista, così chiara. Da un lato, nelle interviste con membri delle forze dell'ordine e della magistratura ci si attesta su preoccupazioni di tipo medio, in modo assai simile a quello che si notava per Reggio Emilia, ma ciò potrebbe soprattutto rispecchiare l'enfasi posta sul successo delle



politiche di contrasto del fenomeno prostituzione. Un'altra caratteristica è infatti la forte campagna che è stata intrapresa, e che viene descritta con dovizia di particolari nel brano di Quassoli e Chiodi che segue, contro la prostituzione straniera di strada attraverso un programma sostenuto e continuo di espulsioni che avrebbe debellato - su questo sembra esserci un generale consenso - un fenomeno che danneggiava l'immagine della Rimini turistica. D'altro canto manca purtroppo per Rimini il dato delle denunce. Se osserviamo tuttavia il numero di condanne nella loro ripartizione tra stranieri e italiani, per il 1995, vediamo che la percentuale di stranieri condannati sul totale, il 24,6% è assai alto. Anche scontando che la percentuale di stranieri condannati sul totale dei condannati tenda ad essere più alta della percentuale di stranieri denunciati sul totale, come sembra essere generalmente il caso, rimane che 1 su 4 equivale ad un rapporto che sarebbe il più alto della Regione.

A questo tuttavia non sembra corrispondere un allarme sociale specifico sulla questione degli stranieri - semmai sull'insicurezza e la criminalità in generale - ma non sugli stranieri in particolare. Anzi, sia l'estrema necessità di forza-lavoro stagionale che il graduale emergere di settori economici non legati all'industria turistica, sta sempre più suggerendo, specie alle *leaderships* economiche, l'importanza dell' "immigrato come risorsa", mettendo un po' in secondo piano la tradizionale "paura dell'abusivismo", fenomeno che fra l'altro è uscito ridimensionato anche grazie ad una ricerca svolta all'interno del "Progetto Città sicure" (Catanzaro, Nelken e Belotti 1997), e che minaccerebbe soprattutto settori merceologici in generale deboli ed arretrati. È interessante segnalare infatti che, secondo una ricerca recente condotta dal Centro Studi di Unioncamere, le province di Rimini, Ravenna, e Forlì-Cesena sono tra le dieci province, a livello nazionale, dove nel 1999-2000 si sono assunti più lavoratori provenienti da zone al di fuori della Unione Europea<sup>14</sup>.

### **9.5. Ravenna**

La provincia di Ravenna presenta in certo senso le stesse problematiche di Rimini, anche qui legate alla zona costiera, ma in forma assai attenuata rispetto alla vicina provincia. Il livello di più alta disoccupazione rispetto al resto della Regione (5.1%), il minor peso della occupazione industriale (rapporto dello 0.31) in quanto il polo ravennate è controbilanciato dalle caratteristiche ancora



maggiormente agricole delle zone interne, significano una minor presenza immigratoria nell'entroterra anche se in tutti i grossi comuni vi è comunque una presenza immigrata (la percentuale sul totale della provincia essendo uguale al 2.81%). Spesso viene citata come problematica la situazione di Lido Adriano dove l'insediamento immigrato è massiccio, ma generalmente il maggior disagio viene avvertito rispetto all'intensa presenza dei cosiddetti soggiornanti obbligati per ragioni di associazione mafiosa, che sono tutti italiani.

Tale minor problematicità è segnalata sia dal basso livello delle denunce contro stranieri che dal basso livello di allarme segnalato nelle interviste ai testimoni privilegiati. Tendono ad essere assenti cioè entrambi gli elementi che trainano con sé la presenza di immigrazione clandestina e quindi in qualche misura dedita anche a traffici illeciti e cioè sia un grosso polo attrattivo di impiego regolare che un centro di traffici illeciti - o comunque se questi vi sono non vengono avvertiti come particolarmente problematici. Si segnalano difficoltà di integrazione dei profughi albanesi, e soprattutto, come del resto praticamente in tutta la Regione, il problema dell'alloggio, con tutte le sofferenze e ricadute negative implicite nella mancata soluzione di questo problema.

Abbiamo già ricordato che le province di Rimini, Ravenna, e Forlì-Cesena sono tra le dieci province, a livello nazionale, dove nel 1999-2000 si sono assunti più lavoratori provenienti da zone al di fuori della Unione Europea.

### **9.6. Forlì-Cesena**

La situazione della provincia di Forlì-Cesena è anch'essa leggibile nella stessa chiave, con un livello di apprensione che è forse ancor minore di quello che caratterizza il ravennate. Ad un livello "medio" di disoccupazione (per l'Emilia-Romagna!) e basso di occupazione industriale (rapporto dello 0.29) corrisponde una percentuale di presenza immigrata (2.61%) che è la più bassa della Regione dopo Rimini e Ferrara e comunque pochissimi denunciati stranieri. Come nel caso di Rimini la stima abbastanza alta di irregolari (quasi il 25%) si riferisce presumibilmente soprattutto al funzionamento del comparto turistico sulla costa (e cioè ad un alto numero di "irregolari", dal punto di vista lavorativo, anche italiani). Anche qui la situazione dell'alloggio viene segnalato come uno dei problemi assolutamente centrali dell'integrazione.



### 9.7. Ferrara

Il caso tuttavia forse più esemplare di mancanza di allarme sociale rispetto alla questione immigrazione si nota in provincia di Ferrara e viene esplicitamente collegato al tasso di disoccupazione, che effettivamente per l'Emilia-Romagna è abbastanza alto in quanto tende ad avvicinarsi alla media nazionale (8.3%). La presenza di manodopera immigrata è minima (1.25%) e concentrata soprattutto nell'edilizia e nei lavori stagionali. Le poche segnalazioni che riguardano una "devianza" immigrata si riferiscono ad episodi peraltro abbastanza isolati di risse e ubriachezza nel comune capoluogo.

## 10. IN CONCLUSIONE: LE TRAVERSIE DI UNA FASCIA IN FORMAZIONE DELLA CLASSE OPERAIA ITALIANA

Volendo trarre alcune conclusioni da questa veloce carrellata provinciale, sembra che le ipotesi avanzate all'inizio tengano abbastanza solidamente. La presenza in una data località di un "problema" di "criminalità immigrata" - a prescindere da tutte le cautele suggerite a questo proposito nella prima parte di questa introduzione - sembra essere in gran parte funzione della "ricchezza" di quella località, intendendo per "ricchezza" sia la fame di lavoro dell'industria che funge da forte polo attrattivo della manodopera, sia, soprattutto, la presenza di fiorenti mercati di beni e servizi in qualche modo socialmente definiti come devianti e tenuti quindi ai margini dell'ordine sociale e giuridico, quali la cosiddetta "droga" e la cosiddetta "prostituzione" (di strada). Tali mercati finiscono per essere poli attrattivi per due "tipi" di autori di reato: 1) coloro che non riescono a trovare nulla di meglio da fare (in gran parte a causa della loro condizione di irregolarità), e 2) coloro che vengono in Italia attratti esattamente dalla presenza di quelle possibilità di guadagno, presentate nei paesi d'origine come massicce e veloci. Schematizzando molto, si potrebbe dire che, laddove, come a Bologna e in minor misura a Modena, questi due elementi si sommano, il risultato è un avvertire più deciso della problematica. Dove sia presente prevalentemente l'elemento dei mercati illegali, come a Rimini<sup>15</sup>, il problema è anche serio, mentre dove sia presente solo l'elemento dell'"alone" creato dall'attrattiva del mercato del lavoro regolare, come a Reggio Emilia, la problematicità è minore. Se ne



arguirebbe quindi che il primo elemento, quello dei “traffici”, tende ad essere collegato a manifestazioni di devianza in modo più forte che non quello della irregolarità che segue, a macchia d’olio, la regolarità. Dove infine non si verifichi né l’uno né l’altro, come nella zona romagnola (eccettuato Rimini) e il Ferrarese, la situazione sembra essere ancora quella di dieci-quindici anni fa, prima dell’“esplosione” di queste problematiche a livello nazionale.

Ancora una volta, insomma, in società profondamente dinamiche e mobili, come anche l’Italia e l’Emilia-Romagna sono di recente diventate, la criminalità sembra essere il prezzo da pagare alla ricchezza e allo sviluppo, il che va talvolta inteso letteralmente, in quanto le spese voluttuarie in droga e in sesso a pagamento sono ovviamente un portato di risorse economiche che non esistevano anni fa e che vanno a saldarsi con una mobilità internazionale dei traffici (sia traffici di persone che di beni illeciti) che è stata grandemente accelerata dall’azione congiunta della globalizzazione economica e di quella politica, con la caduta delle frontiere dell’“impero sovietico”. Sembra quasi che il secolare nesso tra sovrappiù di lavoro, vagabondaggio, mendicizia, piccola criminalità e le “case di lavoro e di correzione” delle città mercantili e calviniste del diciassettesimo secolo, si sia andato continuamente espandendo in scala geografica ma riproducendo gli stessi rapporti socio-economici, per cui tale sovrappiù di lavoro non si sposta più dalle campagne circostanti alle città, ma dalle “campagne” del sottosviluppo alle metropoli sviluppate, conoscendo tuttavia oscillazioni assai simili tra opportunità di lavoro illegale, area della marginalità, lavoro all’interno delle fasce più basse della classe operaia, incarcerazione.

È naturalmente assai difficile trarre conclusioni che si riferiscano solo alla dimensione regionale a proposito di un fenomeno come quello dell’immigrazione che è nazionale, europeo, e veramente “globale”. Comunque, la stessa situazione regionale mostra un andamento abbastanza chiaro nel senso che gli immigrati tendono a concentrarsi verso i poli di attrazione del lavoro regolare per coloro che se lo possono permettere (Reggio Emilia, Modena, Bologna) e del lavoro irregolare ed illecito per coloro che non si possono permettere il lavoro regolare (Modena, Bologna, Rimini). È chiaro quindi che per contrastare il connubio immigrazione / criminalità nei modi effettivi in cui questo si verifica bisognerebbe porre in essere politiche che mirino



a raggiungere due obiettivi: da un lato, quello di aumentare al massimo la possibilità per gli stranieri di ottenere lavoro regolare, e dall'altro quello di limitare al massimo l'offerta di lavoro irregolare attraverso politiche di contrasto dei mercati illegali (droga e prostituzione). Bisogna insomma far sì che l'Italia perda la sua cattiva reputazione come luogo in cui è facile fare denaro sporco, così da non attirare chi già venga interessato a quel tipo di attività, e al tempo stesso e soprattutto, far sì che coloro che si trovano in una situazione di irregolarità trovino più facile e conveniente l'accesso al mercato del lavoro legale che a quello illegale. Si deve in altre parole accrescere l'attrattiva del lavoro regolare e diminuire quella dell'irregolare. Più specificamente ciò significa che le politiche di accesso al lavoro regolare devono essere di molto ampliate e facilitate, devono divenire vere e proprie politiche di immigrazione gestite innanzitutto nei paesi di provenienza dai nostri consolati e devono dirigersi verso i lavori che sono di fatto disponibili - lavori in gran parte di tipo "comune". Al tempo stesso gli italiani devono decidere cosa vogliono fare rispetto ai due mercati illegali attorno ai quali prospera gran parte della criminalità (con il seguito di reati anche violenti) e cioè droga e prostituzione: senza entrare nell'assai complesso merito del dibattito tra regolazione da un lato e intensificazione del "proibizionismo" dall'altro, ciò che preme sottolineare in questa sede è che l'astenersi da una scelta a questo riguardo e la prosecuzione dell'ipocrita politica attuale, oscillante tra tolleranza non regolata da un lato e casuale e sporadica repressione dall'altro, non fa che incrementare la gestione di questi mercati attraverso l'irregolarità e la violenza ed i risultati che otteniamo, in termini di criminalità, non sono altro che la conseguenza di tali politiche nefaste basate sulla mancanza di politiche esplicite e manifeste. Non si può sottolineare abbastanza, a mio parere, il pericolo che corre il complesso della società italiana, e innanzitutto "la società immigrata" interna ad essa, di cronicizzazione di problemi nel senso della ghettizzazione, e della creazione di un cosiddetto "sotto-proletariato" urbano etnicamente definito.

È chiaro che le politiche su questo tema sono assai difficili, perché si devono mantenere su di una sorta di filo del rasoio: da un lato devono tendere ad affermare il più possibile il diritto, ma dall'altro devono cercare di farlo in modo tale da non combinare danni ancora peggiori attraverso un'opera di stigmatizzazione ed etichettamento degli immigrati. Un ottimo esempio è quello del contrasto alla clandestinità:



è chiaro che il prezzo da pagare ad una società “aperta”, quale dovrebbe essere la nuova Unione Europea, con i suoi quasi quattrocento milioni di individui che devono (o meglio dovrebbero) poter circolare liberamente all'interno dei confini, è la capacità da parte delle forze dell'ordine di rafforzare le proprie funzioni di controllo, un compito rispetto al quale esse sono oggi, ovviamente, male equipaggiate. Tuttavia nella concretezza della situazione attuale, in Italia ad esempio, buona parte degli uomini che sono fino ad oggi immigrati e felicemente inseriti all'interno della nostra società sono persone che in qualche momento del loro percorso migratorio si sono trovati ad essere clandestini o irregolari e che poi hanno sanato la loro situazione attraverso le varie regolarizzazioni. Circa la metà degli uomini immigrati (residenti, regolari) che abbiamo intervistato nella prima parte di questa ricerca, nonché poco più di un quinto delle donne, *hanno dichiarato* di essersi venuti a trovare in passato in una situazione di clandestinità e/o irregolarità (Melossi 1999:105). La richiesta di una mera repressione della irregolarità in mancanza di una seria politica migratoria che si doti degli strumenti necessari, è quindi puramente velleitaria, e probabilmente ottiene l'unico scopo di selezionare all'entrata solo i più furbi o addirittura coloro che sono effettivamente in grado di appoggiarsi ad organizzazioni di natura illecita. L'apprestare politiche di immigrazione serie, che devono necessariamente poggiare su procedure di immigrazione che vengano attuate a partire dai paesi d'origine e quindi che trovino la base essenziale della loro struttura in una rete consolare efficiente, in grado di funzionare rispetto a questi compiti completamente nuovi, e il meno possibile esposta a tentazioni di disonestà, è quindi il primo elemento che può garantire una flessione della pressione verso l'immigrazione clandestina e l'irregolarità, perché è chiaro che se vi è la speranza di un percorso regolare di entrata ci si adatterà magari anche a tempi di aspettativa più lunga sempre comunque preferibili ai costi della immigrazione clandestina, sia in termini economici che di rischio. Non si eliminerà certo quel tipo di immigrazione, ma si comincerà a conoscere per lo meno un rallentamento della pressione sulle frontiere.

Come si affermava più sopra, la criminalità di determinati immigrati è data all'incrocio di due dimensioni: da un lato l'esistenza di opportunità (e cioè della mancanza o scarsità di opportunità lecite e dell'offerta o abbondanza di opportunità illecite) e dall'altro una selezione del



personale che è in grado di cogliere le opportunità illecite, il che avverrà naturalmente anche sulla base di caratteristiche che hanno a che fare con la storia individuale di ciascun immigrato. In ogni caso, è assolutamente fondamentale che le operazioni di contrasto della immigrazione criminale e / o irregolare sappiano distinguere con la massima attenzione tra coloro che si dedicano in modo “professionale” a particolari forme di criminalità e coloro che sono venuti in Italia per “cercar fortuna” e che o non possono trovarla perché irregolari o l’abbiano trovata in attività illegali in quanto non gli è stata offerta alcuna altra opportunità. La necessità di tale distinzione è assolutamente essenziale per gli equilibri sociali culturali e politici del nostro paese, in quanto, in presenza del fabbisogno assai alto di immigrazione che si manifesterà sempre più nei prossimi anni, il contrasto delle forme criminali può avvenire solamente con l’aiuto e la collaborazione della grande massa di immigrati, che hanno un preciso interesse ad impegnarsi su questo terreno. Inoltre, è necessario evitare che il “problema” della immigrazione si incancrenisca in un problema di tipo “etnico/nazionale” cioè che si vada a formare una sezione di popolazione etnicamente e/o nazionalmente e/o culturalmente determinata, in cui insorgano i problemi tipici di riproduzione della criminalità che abbiamo visto in tanti altri paesi.

Bisogna quindi contrastare in ogni modo il tentativo di definire l’agenda della sicurezza e della “questione criminale” *tout court* come agenda che riguarda i fenomeni immigratori. È chiaro che è attualmente in corso una battaglia per l’egemonia culturale sul tema della sicurezza. Come osservava il sociologo americano della devianza Kai Erikson (1966), la individuazione dei “diavoli popolari del momento” è cruciale per il dibattito pubblico sui temi di maggior interesse in una determinata società. Da questo punto di vista, la torsione del dibattito pubblico in Italia da quello della corruzione delle classi dirigenti italiane all’inizio degli anni novanta a quello della criminalità della fascia più bassa della classe operaia italiana - e cioè quella immigrata - è un caso da manuale di battaglia per l’egemonia dell’opinione pubblica intorno ad un “progetto” di tipo economico, politico e culturale. Tale strategia di ridefinizione dell’agenda pubblica è tanto più insidiosa in quanto, come abbiamo visto sia nella prima che nella seconda parte di questa ricerca, i processi immigratori sono andati accompagnandosi alla espulsione dal processo produttivo o comunque dalla centralità di tale processo, grazie agli sviluppi di tipo post-fordista, di un “vecchio”



tipo di classe operaia, vecchio sia rispetto allo sviluppo economico che dal punto di vista demografico. Questo era l'elemento che, nell'inchiesta svolta nella prima parte della nostra ricerca, insieme a coloro che esprimevano atteggiamenti di tipo conservatore dal punto di vista ideologico, esprimeva più alti livelli di pregiudizio nei confronti dell'immigrazione. La divisione tra vecchia e nuova classe operaia, tra classe operaia immigrata e classe operaia autoctona, diventa quindi un modo attraverso cui le tensioni e i conflitti generati dallo sviluppo vengono fatti pagare a coloro che ne sono in qualche modo vittime prescelte, o perché a livello globale "sono stati spostati" da una posizione all'altra dello sviluppo o perché ne sono stati espulsi. Il contrasto di tale strategia insidiosa passa innanzitutto attraverso politiche che non separino, ma al contrario rendano possibile la creazione di nuove forme di solidarietà, tra "vecchi" e "nuovi" italiani<sup>16</sup>.

#### NOTE

<sup>1</sup> Per alcuni paesi può essere discutibile non considerare i cittadini degli altri paesi della Unione Europea, poiché tra i detenuti contati come "stranieri" vi può essere un numero non trascurabile proveniente da altre parti dell'Unione. Ciò riguarda in minor misura, tuttavia, i paesi più grandi dell'Unione, che sono al centro dell'analisi in questa sede.

<sup>2</sup> Si vedano ad esempio le polemiche sviluppatesi nel Regno Unito negli anni '80 a proposito di "razza e criminalità" (Lea e Young 1984:105-68, Bridges e Gilroy 1982, Gilroy 1982, Hall et al. 1978, Cook e Hudson 1993).

<sup>3</sup> Ringrazio Rossella Selmini per aver messo a mia disposizione i testi delle interviste da lei realizzate e più generalmente per il suo contributo a questa sezione.

<sup>4</sup> È chiaro che si è comunque sempre esposti, in questo tipo di raccolta di dati, al pericolo di "ricostruzioni a posteriori" che in qualche modo si adattino alla situazione presente dell'intervistato e in particolare alla situazione dell'intervista.

<sup>5</sup> Comunicazione di Marzio Barbagli alla riunione di "Città sicure" a Bologna del 6 luglio 1998; la pubblicazione dell'ISTAT (1999:145) in



proposito fornisce solo il dato totale dei fermati in automobile o a piedi (38,1 generale e 51,7 per i maschi).

<sup>6</sup> Si conferma inoltre la correlazione positiva fra probabilità di essere fermati in auto e stato sociale (misurato dal titolo di studio (Luciani e Sacchini 2000:64)) il che conferma l'ipotesi che i fermi ai blocchi stradali siano almeno in parte determinati dalla volontà di controllare le auto di maggiore cilindrata.

<sup>7</sup> Intervento ad un Convegno promosso dal CRIC nella Facoltà di Scienze Politiche di Milano su "La frontiera dei diritti: l'immigrazione clandestina" (così come riportato da *Il manifesto*, 22 febbraio 1998).

<sup>8</sup> In inglese nel testo dell'intervista.

<sup>9</sup> Questo era probabilmente il risultato più interessante di una bozza di ricerca non pubblicata, di Antonio Roversi e Asher Colombo, sulla delittuosità a Rimini nel 1996 e 1997.

<sup>10</sup> Secondo la celebre lettura di Putnam (1993), infatti, lo sviluppo socio-culturale e "civico" dell'Emilia-Romagna storicamente porrebbe le basi del successivo sviluppo economico.

<sup>11</sup> Nelle nostre inchieste per la prima parte di questa ricerca, nel campione emiliano-romagnolo si dichiaravano disoccupati il 2% dei rispondenti e in quello degli immigrati residenti (comunque con un tasso di attività all'incirca doppio rispetto a quello degli emiliano-romagnoli) il 7% dei rispondenti (Melossi 1999).

<sup>12</sup> Su Rimini si veda *supra* la nota 9 alla tabella 2.

<sup>13</sup> Vedi la ricerca di Roversi e Colombo già ricordata alla nota 9.

<sup>14</sup> Da *Il sole-24 ore* dell'11-12-2000, p.7.

<sup>15</sup> Abbiamo visto tuttavia che i dati più recenti sulle assunzioni di stranieri a Rimini, Ravenna e Forlì-Cesena ci possono far pensare ad una modifica di tale situazione.

<sup>16</sup> Dai risultati dell'inchiesta presentata nella prima parte di questa



ricerca si poteva evincere che il solo fatto dell'aver avuto contatti con immigrati, a prescindere da tutte le altre variabili, tendeva a far diminuire il livello di pregiudizio nei confronti degli immigrati.



Luglio/Agosto 2000 – Quaderno n° 21

---



# Stranieri e criminalità in Emilia- Romagna: un quadro statistico

di **Fabio Quassoli**

## 1. BREVI NOTE SULL'USO DEI DATI UFFICIALI NELLO STUDIO DELLA CRIMINALITÀ

Prima di presentare il quadro statistico relativo al coinvolgimento di cittadini stranieri in attività illegali in Emilia-Romagna, è necessario introdurre brevemente alcune considerazioni sull'uso delle statistiche ufficiali, giudiziarie e di polizia, nello studio della criminalità e sui problemi specifici che le basi di dati utilizzate per questa parte della ricerca presentano.

Le statistiche giudiziarie (provenienti dagli Uffici Giudiziari) e di polizia (provenienti dalle Prefetture), raccolte e pubblicate dall'ISTAT, hanno rappresentato tradizionalmente la base empirica di riferimento per lo studio della devianza e della criminalità.

In relazione al loro uso, si pongono sostanzialmente due ordini di questioni:

Una prima questione riguarda la "validità" dei dati e può essere, a sua volta, scomposta in due problemi.

Da una parte, abbiamo il numero oscuro dei reati, ovvero, la differenza tra i reati registrati e quelli "realmente" verificatisi, ma che non siano stati denunciati/scoperti e siano pertanto rimesti esclusi dal computo delle statistiche della criminalità. La maggiore o minore estensione



dell'universo di reati di cui le autorità competenti non vengono a conoscenza può variare in relazione (1) a cambiamenti tecnici, economici e socioculturali, (2) a cambiamenti nelle procedure di rilevazione, o (3) al tipo di reato considerato: meno probabile nei casi di omicidio, che raramente non vengono denunciati/scoperti, molto più probabile per reati senza vittime, come lo spaccio di droga, per i quali l'assenza di una parte lesa interessata a denunciare il fatto criminoso e a comunicare la *notitia criminis*, fa sì che, l'estensione e le caratteristiche dell'insieme di reati e di autori di reato noti dipenda dalle attività autonomamente messe in atto dalla polizia in funzione preventivo/repressiva. La stessa esistenza del numero oscuro, con le difficoltà/impossibilità di stima che lo accompagnano, pone il problema del grado in cui le caratteristiche relative ai reati e agli autori di reato, che si possono rinvenire nei dati ufficiali, costituiscano una buona approssimazione dell'universo della criminalità: ne siano dunque dei validi indicatori.

Dall'altra parte, la validità dei dati implica che, da un lato, i ricercatori e, dall'altro lato, coloro che materialmente producono i dati statistici condividano gli stessi sistemi di classificazione dei fenomeni di cui si interessano: in che misura, potremmo ad esempio chiederci, possiamo ritenere sufficientemente simili i concetti di rapina usati (1) da poliziotti e magistrati per svolgere il proprio lavoro quotidiano e produrre una documentazione ufficiale relativi a procedimenti per rapina - sulla cui base saranno prodotte le statistiche di polizia e giudiziarie sulle rapine -, (2) dall'ISTAT per classificare le informazioni relative ai reati di rapina e produrre i dati statistici per l'analisi della criminalità, e (3) dal ricercatore per descrivere, analizzare e spiegare questa fattispecie criminale, proprio sulla base delle statistiche giudiziarie e di polizia?

Assumere che le statistiche ufficiali siano valide significa ipotizzare che nei casi di reati denunciati, come nei casi di reati che danno luogo ad un'azione penale, tutte le valutazioni, fatte dagli attori istituzionali coinvolti nella produzione delle statistiche - poliziotti, giudici, agenzie di raccolta e diffusione dei dati ufficiali, ecc. - siano corrette e coerenti, rispetto ai problemi indagati dal sociologo (Kitsuse e Cicourel 1963, Atkinson 1978).

Una seconda questione concerne l' "attendibilità" dei dati: ovvero, il grado in cui le procedure di rilevazione sono applicate in modo costante e coerente, rispetto ai criteri stabiliti. Come per la validità dei dati, il problema dell'attendibilità si manifesta tanto a livello di produzione dei dati (attività di polizia e magistratura), quanto a livello



di loro raccolta, classificazione e diffusione (ISTAT). Una terza questione riguarda la comparabilità, ovvero, il grado in cui concetti e definizioni operative usate in diversi contesti istituzionali (questure, tribunali, prefetture, ISTAT, ecc.) per generare, raccogliere e rendere disponibile il dato statistico, siano tali da permettere uno studio comparato, in prospettiva diacronica e/o spaziale, dei fenomeni devianti o criminali.

In riferimento a tali problemi (validità e attendibilità), sono state formulate varie critiche all'uso dei dati ufficiali nello studio della criminalità. Alcune di tali critiche hanno assunto un carattere radicale, giungendo ad affermare che i dati ufficiali sono estremamente utili per conoscere il funzionamento delle organizzazioni che partecipano alla loro produzione (polizia, magistratura e Istituti Nazionali di Statistica) e/o le procedure per mezzo delle quali devianza e criminalità vengono riconosciute, definite, classificate, represses, giudicate e registrate. La logica conseguenza di tale ipotesi è che lo studio delle procedure di creazione dei dati ufficiali, verrebbe a coincidere con l'analisi delle procedure di produzione/costruzione dei fenomeni da tali dati rappresentati (Atkinson 1978).

Nel capitolo successivo, dedicato alle due agenzie di controllo e repressione (polizia e magistratura) da noi analizzate, riprenderemo queste ultime considerazioni e vedremo come variabili quali le capacità (e modalità) di risposta repressiva in relazione a diverse fattispecie delittuose, le priorità d'intervento definite dalle agenzie di controllo e le conseguenti scelte organizzative da esse attuate, così come le pressioni provenienti dall'esterno, possano tutte influenzare le caratteristiche della criminalità che ritroviamo sintetizzate nei dati ufficiali.

Per il momento, tuttavia, sospendiamo tali considerazioni e, da una prospettiva più convenzionale, vediamo più da vicino le caratteristiche e i limiti dei dati statistici ufficiali, disponibili per lo studio della criminalità.

Le fonti disponibili nello studio della criminalità sono principalmente tre:

1. dati sui delitti denunciati (di autore noto e ignoto) e sugli arresti effettuati dalle forze di polizia (PS, CC e GdF), raccolti dalle Prefetture e trasmessi, almeno parzialmente, all'ISTAT che si occupa della loro pubblicazione (tranne che per i dati sugli arresti);



2. dati sui delitti denunciati (di autore noto/ignoto, non solo di fonte polizia) per le quali l'Autorità Giudiziaria abbia dato avvio all'azione penale; tali dati vengono rilevati dall'ISTAT presso le Procure della Repubblica;
3. dati sul giudicato penale (dal 1996 in avanti sui soli condannati), sempre rilevati dell'ISTAT presso le cancellerie dei tribunali tramite il modello 315 fino al 1995 e, dal 1995 in poi, ottenuti per mezzo dell'interrogazione informatizzata del Casellario Giudiziale.

Le tre basi di dati differiscono quanto a tipologia di informazioni e unità di rilevazione.

1) Le informazioni provenienti dalle Prefetture sono disponibili nella forma di dati aggregati, relativi al periodo della denuncia, al delitto denunciato, al luogo di commissione del delitto, nonché a sesso, classe di età e luogo/stato di nascita delle persone denunciate (nel caso di denunce contro noti).

2) I dati sulle azioni penali provenienti dagli uffici giudiziari sono disponibili a livello individuale (le unità di rilevazione sono le azioni penali o fascicoli iscritti a ruolo), archiviati elettronicamente e contengono informazioni relative alla data della denuncia, alla fonte della denuncia (i dati comprendono anche denunce non provenienti dalle polizie per le quali l'Autorità Giudiziaria abbia comunque iniziato l'azione penale), al tempo e luogo di commissione dei delitti denunciati, al tipo di delitto, al sesso, alla nazionalità e all'età (maggioenni/minorenni) dei denunciati (ci riferiamo, naturalmente, ai dati relativi a delitti di autore noto).

3) I dati relativi al giudicato penale, infine, sono anch'essi disponibili a livello individuale (le unità di rilevazione sono le persone giudicate/condannate), vengono archiviati elettronicamente e sono quelli più ricchi di informazioni sui soggetti e sui procedimenti giudiziari.

Accanto alle informazioni contenute anche nei dati sulle azioni penali (sesso, età, luogo/stato di nascita), abbiamo infatti:

- stato civile, lavoro svolto, condizione professionale, livello di istruzione e precedenti penali, delle persone contro le quali è stata avviata l'azione penale;



- luogo, momento della commissione e natura del delitto (continuato, tentato, ecc.), per quanto riguarda i reati;
- ufficio di competenza, grado del giudizio, tipo di giudizio, entità della condanna, misure cautelari, benefici di legge, e così via, per quanto riguarda il procedimento giudiziario.

Introduciamo ora alcune considerazioni sulle differenze nell'uso e nella rilevanza delle tre basi di dati sopraccitate.

1) Una prima considerazione riguarda l'universo di riferimento di ciascun tipo di dato e il problema della selezione che avviene passando dai delitti denunciati dalle polizie, alle condanne comminate dai tribunali e dalle preture.

L'universo di riferimento delle denunce di polizia è formato, infatti, da tutti i delitti di cui la polizia sia venuta a conoscenza, a seguito di un'azione direttamente intrapresa o di un'informazione proveniente dall'esterno (denunce sperte da cittadini), e che sono stati successivamente comunicati all'Autorità Giudiziaria sotto forma di denunce contro noti o ignoti. Da tale base di dati sono esclusi, oltre ai delitti che compongono il cosiddetto numero oscuro, tutti i delitti per i quali è stata sporta denuncia direttamente presso le Procure della Repubblica (ad opera di privati cittadini o di pubblici funzionari).

Tali dati riflettono quindi due variabili:

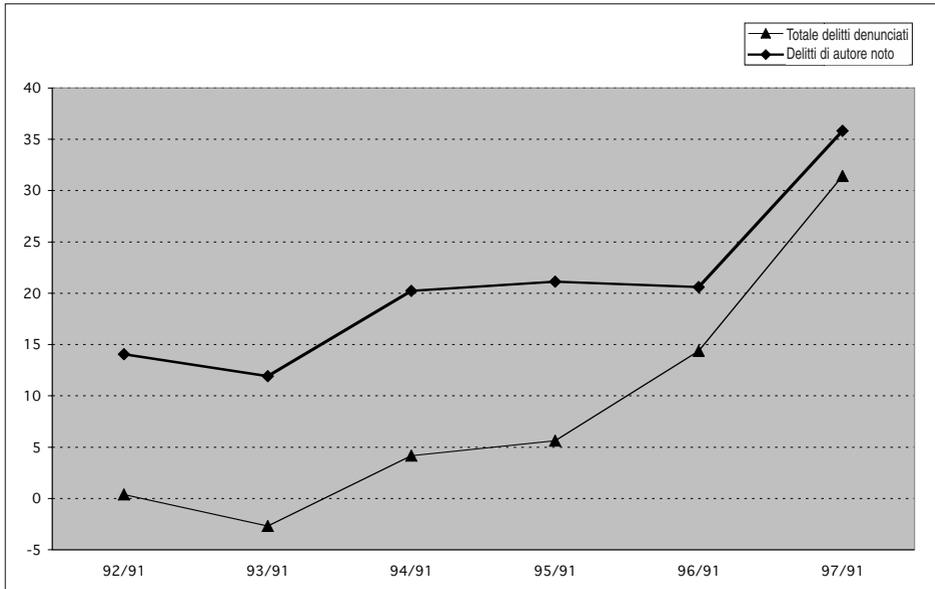
1. l'attitudine dei cittadini a denunciare delitti subiti e/o dei quali si è stati testimoni,
2. le scelte operative delle forze di pubblica sicurezza (e dei diversi uffici all'interno di ciascun corpo).

Gli effetti delle due variabili appena citate possono essere visti se si confrontano gli andamenti nel tempo dei dati relativi alle denunce nel loro complesso (relative alla cosiddetta delittuosità) e quelli relativi alle persone denunciate.

Vediamo ad esempio come sono andate le cose in Emilia-Romagna negli anni dal 1990 al 1997 (Grafico 1).

Dal grafico 1 si evince che dal 1990 al 1997 entrambi i tassi di delittuosità - delitti nel complesso e delitti di autore noto, misurati su 100.000 ab. - sono aumentati, rispettivamente, del 31,5% e del 35,8%. Se si confrontano, tuttavia, i singoli anni della serie, possiamo

Grafico 1 - Totale dei delitti denunciati dalle forze di polizia (PS, CC, GdF) all'Autorità Giudiziaria e delitti di autore noto: incrementi percentuali dei tassi su 100.000 abitanti rispetto al 1991. Anni 1991-1997.



Fonte: ISTAT, Statistiche Giudiziarie e penali (anni 1991-1998)

vedere come tali incrementi si siano snodati nel tempo in modo molto diverso. I tassi di denunce per delitti di autore noto, infatti, fanno segnare un +20% già nei primi anni della serie, laddove quelli relativi a denunce per delitti di autore ignoto aumentano in modo sostenuto solo negli ultimi due anni.

Gli andamenti delle due serie di dati possono essere influenzati da fattori molto differenti. Da una parte, abbiamo le denunce nel complesso che possono variare, sostanzialmente, in relazione a due variabili: l'attitudine denunciatoria della popolazione e, ove tale attitudine rimanga costante nel tempo, il numero di reati effettivamente commessi. Dall'altra parte, le variazioni delle denunce per delitti di autore noto rispecchiano in larga misura l'efficienza dell'attività di prevenzione/repressione svolte delle forze di polizia.

Un aumento delle persone denunciate, ed eventualmente arrestate, può dunque coesistere con una diminuzione della delittuosità - situazione che possiamo facilmente ottenere confrontando gli anni



1993 e 1991 in relazione alle variazioni subite dai tassi di delitti nel complesso (-3%) e dei delitti di autore noto (+12%) - misurata per mezzo delle denunce complessive (contro noti e ignoti), e segnalare, al contrario, un'accresciuta capacità di controllo e intervento delle forze di polizia. È sempre dunque discutibile utilizzare variabili ricavate dai dati sui denunciati come un indicatore dell'andamento della criminalità nel suo complesso, dimenticando che le caratteristiche statisticamente associate alle persone denunciate/arrestate, sono il frutto della 'selezione', non necessariamente intenzionale e consapevole, effettuata dalle forze di pubblica sicurezza nell'attività quotidiana di controllo del territorio e di prevenzione/repressione dei reati (Cfr. Quassoli e Chiodi *infra*).

2) Un'ulteriore avvertenza nell'uso di tali dati per lo studio della criminalità riguarda lo statuto giuridico degli episodi riportati: si tratta, infatti, di denunce la cui rilevanza penale, per non parlare dell'effettiva colpevolezza del/i denunciato/i, deve essere ancora definita dall'Autorità Giudiziaria.

Un confronto tra i delitti di autore noto denunciati dalle polizie polizia e le denunce contro noti per le quali l'Autorità Giudiziaria abbia deciso di dare avvio all'azione penale mostra, infatti, come solo una parte delle prime si trasforma in procedimenti penali effettivi, dai quali possano, successivamente, scaturire i provvedimenti giudiziari che compongono il giudicato penale.

Se consideriamo il triennio 1995-97, il rapporto tra denunce (contro noti), per le quali è stata avviata azione penale e delitti di autore noto denunciati dalle tre forze di polizia è di uno a due.

Le forti variazioni geografiche e temporali evidenziate dalla tabella devono essere, almeno in parte, poste in relazione ai problemi di affidabilità delle basi dati create per mezzo del sistema di archiviazione elettronica delle Procure (REGE). In particolare, i problemi riguardano Reggio Emilia che presenta, per il 1995 e il 1997, tassi fuori norma, con un numero di azioni penali avviate dall'Autorità Giudiziaria pari a due volte e mezzo le denunce di polizia. Quest'anomalia, della quale non siamo in grado di fornire una spiegazione, altera in modo significativo qualsiasi analisi della distribuzione di reati e autori tra le province emiliano-romagnole, basata sui dati giudiziari sulle azioni penali.

Un problema analogo, anche se di segno opposto, riguarda Rimini,



Tabella 1 - Confronto tra il numero di delitti di autore noto denunciati dalle Forze di polizia (PS, CC, GdF) e le denunce contro noti per le quali l'Autorità Giudiziaria ha dato avvio all'azione penale. Valori assoluti e percentuali. Anni 1995-1997.

	95			96			97			Totale		
	Polizie	Procure	Rapp.									
Piacenza	1.651	1.701	103,0	2.141	1.928	90,1	2.089	679	32,5	5.881	4.308	73,3
Parma	3.369	2.536	75,3	4.027	3.300	81,9	3.832	3.394	88,6	11.228	9.230	82,2
Reggio Emilia	1.747	4.459	255,2	1.754	1.590	90,6	1.736	2.606	150,1	5.237	8.655	165,3
Modena	4.260	2.719	63,8	4.108	1.781	43,4	4.409	2.051	46,5	12.777	6.551	51,3
Bologna	12.321	6.808	55,3	11.464	7.665	66,9	14.670	5.064	34,5	38.455	19.537	50,8
Ferrara	3.640	3.051	83,8	3.880	1.965	50,6	3.541	1.011	28,6	11.061	6.027	54,5
Ravenna	4.794	3.181	66,4	4.166	1.298	31,2	3.337	677	20,3	12.297	5.156	41,9
Forlì	7.584	841	11,0	3.101	689	22,2	4.897	769	15,7	15.635	2.246	14,4
Rimini				4.683	91	1,9	5.881	90	1,5	10.564	234	2,2
Regione	39.366	25.296	64,3	39.324	20.307	51,6	44.392	16.341	36,8	123.082	61.944	50,3

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

che si contraddistingue per valori del tutto irrealistici (imputabili a problemi di implementazione del sistema di archiviazione elettronica dei dati presso la Procura). A Rimini, abbiamo un rapporto tra azioni penali e denunce, negli anni 1995-97, del 2,2%, a fronte di una media regionale del 50,3%, per un totale, nel triennio, di 234 azioni penali (il valore minimo successivo è quello di Forlì con 2.246) contro un numero di denunce di provenienti di fonte polizia che è in linea con le altre province (10.564) e un numero di persone sottoposte a giudizio penale che per il 1995 è stato di 1.166. <sup>1</sup>

Più in generale, è probabile che il rapporto di uno a due su scala regionale sia fortemente sottostimato, a causa dei problemi di attendibilità che affliggono i dati giudiziari sulle azioni penali e che si ricollegano alla recente introduzione del sistema standardizzato di archiviazione elettronica dei procedimenti penali presso le Procure.

3) Nel caso delle denunce per le quali l'Autorità Giudiziaria abbia dato avvio ad azione penale, si pone poi il problema di conoscere i criteri di scelta e le priorità operate dalla magistratura requirente.

Nessuna Procura è, infatti, in grado di dare corso al principio che prevede l'obbligatorietà dell'azione penale, garantendo la perseguibilità d'ufficio di tutte le denunce presentate all'Autorità



Giudiziaria. Problemi di carattere organizzativo, lunghezza dell'iter giudiziario, carenza strutturale di personale a tutti i livelli, assieme ad altri fattori, costringono a scelte selettive. Ogni procura decide dunque delle priorità, che si trasformano in una sorta di guidelines informali (a volte formalizzate) per stabilire quali sono i casi più meritevoli di tradursi in un'azione penale che avrà risvolti processuali o darà comunque luogo a giudicato penale (Fabri 1997, Nordio 1997, Quassoli 1999). Accanto a fattori interni di carattere organizzativo, non dobbiamo dimenticare il ruolo giocato dall'allarme sociale, connesso a specifiche tipologie di reato e di autori di reato, nella percezione della rilevanza differenziata dei fatti delittuosi: dalle reazioni dell'opinione pubblica recepite tramite i media alle pressioni esercitate direttamente e indirettamente sulle agenzie di controllo da particolari attori sociali (Barbagli 1999, dal Lago 1999, AA.VV. 1998).<sup>2</sup>

4) Ulteriori problemi derivano dalle caratteristiche specifiche del sistema di archiviazione dati in uso presso le Procure, dal quale l'ISTAT preleva i dati sulle denunce di fonte giudiziaria (ex modelli 310 e 320). Essi riguardano, in particolare, la condizione giuridica dell'imputato straniero - non presente nelle basi dati - e l'identificazione della provenienza nazionale. Più in generale, le informazioni sugli imputati stranieri risentono delle difficoltà di pervenire ad un accertamento fondato delle generalità dei denunciati/imputati (Cfr. Quassoli e Chiodi *infra*).

5) Solo due osservazioni sui dati relativi al giudicato penale (ex modello 315). Rispetto ai due tipi considerati finora, i dati sul giudicato penale o sui condannati incorporano un'ulteriore selezione, derivante dall'iter giudiziario seguito da ciascun procedimento per il quale sia stata avviata azione penale. Nel corso della nostra ricognizione delle fonti statistiche sulla criminalità, è inoltre emerso un problema insormontabile nell'uso di tali basi di dati, derivante dai cambiamenti intercorsi nelle procedure di rilevazione utilizzate dall'ISTAT a partire dal 1995. Il passaggio dal sistema di rilevazione diretta, tramite il modello 315 applicato ai fascicoli processuali, all'estrazione automatizzata di dati dal Casellario Giudiziale ha, infatti, comportato conseguenze notevoli per la coerenza delle serie storiche dei dati sui condannati, oltre che un generale impoverimento e una minore affidabilità delle informazioni archiviate.

Per queste ragioni si è deciso di non utilizzare i dati sul giudicato



penale nell'analisi della criminalità emiliano-romagnola, nonostante la ricchezza di informazioni sui soggetti in essi contenute. Infatti, i dati del 1995, ultimo anno per il quale le informazioni statistiche siano affidabili, si riferiscono in buona parte a reati compiuti uno/due anni prima e ci avrebbero restituito un quadro della criminalità in Emilia-Romagna aggiornato al 1993/4.

Quest'insieme di ragioni ci ha indotto a dare la preferenza alle statistiche relative alle denunce. Più precisamente, analizzeremo alcune linee di tendenza evidenziate nel corso degli anni novanta a livello regionale, sulla base dei dati relativi ai delitti di autore noto denunciati dalle forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza) e, successivamente, approfondiremo l'analisi a livello provinciale, sulla base dei dati relativi alle azioni penali.<sup>3</sup>

## 2. LE VARIAZIONI INTERCORSE NELL'ULTIMO DECENNIO

Gli anni '90 si sono caratterizzati per un incremento costante, fino al 1997, della delittuosità complessiva in regione (AA.VV. 1999: 36). Tale aumento ha interessato, in particolar modo, i reati contro la proprietà (furti e rapine) che, oltre ad essere quelli quantitativamente più numerosi (rappresentano più della metà del totale dei delitti denunciati), hanno continuato a crescere (ad eccezione degli scippi) anche nel corso del 1998 (ibidem: 37-44). Come abbiamo visto precedentemente, è aumentata, nello stesso periodo, la capacità di risposta delle forze di pubblica sicurezza: se confrontiamo la situazione del 1991 e quella del 1997, vediamo, infatti, che ad un aumento del 31,5% del tasso complessivo dei reati denunciati è corrisposto un aumento del 35,8% del tasso di delitti di autore noto; se consideriamo quest'ultimo elemento come un indicatore, per quanto grezzo, dell'entità dell'azione preventivo-repressiva, notiamo come quest'ultima sia cresciuta in misura più che proporzionale alla crescita della domanda implicita d'intervento.

La scomposizione dei dati per tipo di reato, mostra andamenti piuttosto omogenei (tabella 2 e grafico 2).

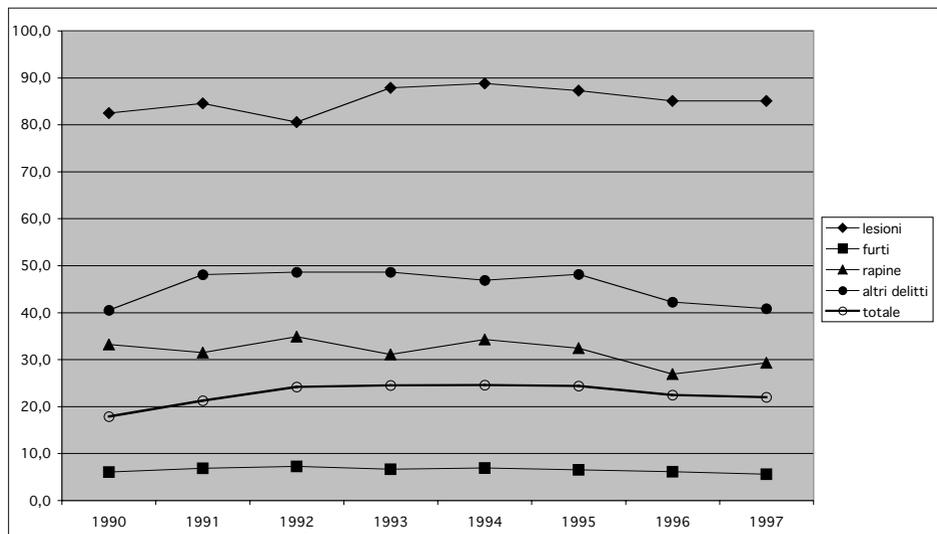
Al di là delle rilevanti differenze tra tipi di reato - si va dalle denunce per furto, delle quali solo 6% circa sono contro noti, a quelle per reati



Tabella 2 - Rapporto tra il totale dei delitti denunciati e i delitti di autore noto, per tipo di reato. Anni 1990-1997.

Reato	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Lesioni dolose	82,5	84,5	80,6	87,8	88,7	87,2	85,1	85,0
Furti	6,1	6,8	7,2	6,6	6,9	6,5	6,1	5,6
Rapine	33,2	31,5	34,9	31,1	34,3	32,4	26,9	29,3
Truffe	65,4	64,9	72,0	67,7	63,2	59,0	35,4	31,6
Stupefacenti	97,7	97,1	91,3	97,9	95,8	98,1	95,8	95,8
Altri delitti	40,5	48,1	48,6	48,6	46,9	48,1	42,2	40,8
Altri	63,4	67,5	67,6	72,0	67,2	68,7	64,3	65,0
Totale	17,8	21,3	24,2	24,5	24,6	24,4	22,4	22,0

Gráfico 2 - Totale dei delitti denunciati dalle forze di polizia (PS, CC, GdF) all'Autorità Giudiziaria e delitti di autore noto: incrementi percentuali dei tassi su 100.000 abitanti rispetto al 1991. Anni 1991-1997.



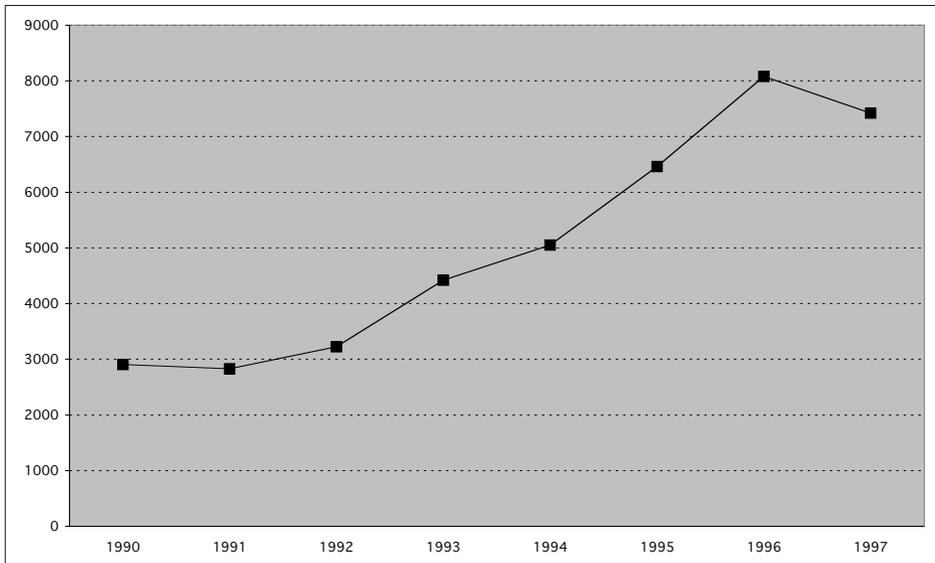
Fonte: ISTAT, Statistiche Giudiziarie e penali (anni 1991-1998)

di droga, dove invece le denunce sono contro noti rappresentano più del 95% del totale - si può notare come il rapporto rimanga costante (salvo variazioni interne al periodo) per i furti, per i reati di droga e per la categoria altri delitti; nel caso delle rapine, esso diminuisce leggermente (meno quattro punti percentuali), mentre aumenta di due punti e mezzo per le lesioni dolose.

L'analisi della composizione dei denunciati per nazionalità, mostra

come la quota di denunciati stranieri sia cresciuta costantemente dal 1990 al 1996 (solo nel 1997 si registra una leggera contrazione). In valore assoluto, i cittadini stranieri denunciati passano da 2.903 nel 1990 a 7.421 nel 1997, a fronte di 20.662 italiani nel 1990 e 30.850 nel 1997 (Grafico 3).

**Grafico 3 - Persone fisiche straniere denunciate in Emilia Romagna per tutti i reati. Anni 1990-1997.**



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno raccolti ed elaborati da Salvatore Palidda e parzialmente pubblicati nel *quaderno di Città sicure, 14a, 1998*

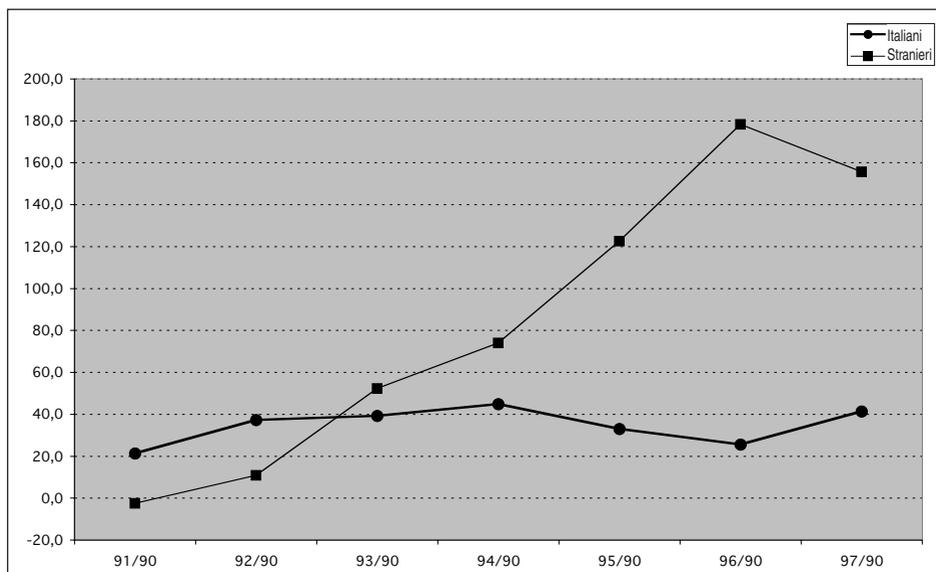
In termini percentuali, gli stranieri denunciati fanno segnare nel 1997 un +160% rispetto al 1990; mentre, nello stesso periodo, i denunciati italiani aumentano dapprima del 40% (tra il 1990 e il 1992), per poi non subire ulteriori variazioni di rilievo (Grafico 4).

L'aumento di circa 5.100 unità delle persone denunciate, che si è verificato tra il 1994 e il 1997, ha dunque riguardato quasi esclusivamente cittadini di nazionalità non italiana.

Nonostante la grande maggioranza dei denunciati continui ad essere composta da cittadini italiani, la quota di stranieri è passata dal 10,5% nel 1990 al 17,6% nel 1997 (Grafico 5): un denunciato su sei, nel 1997, era dunque straniero.

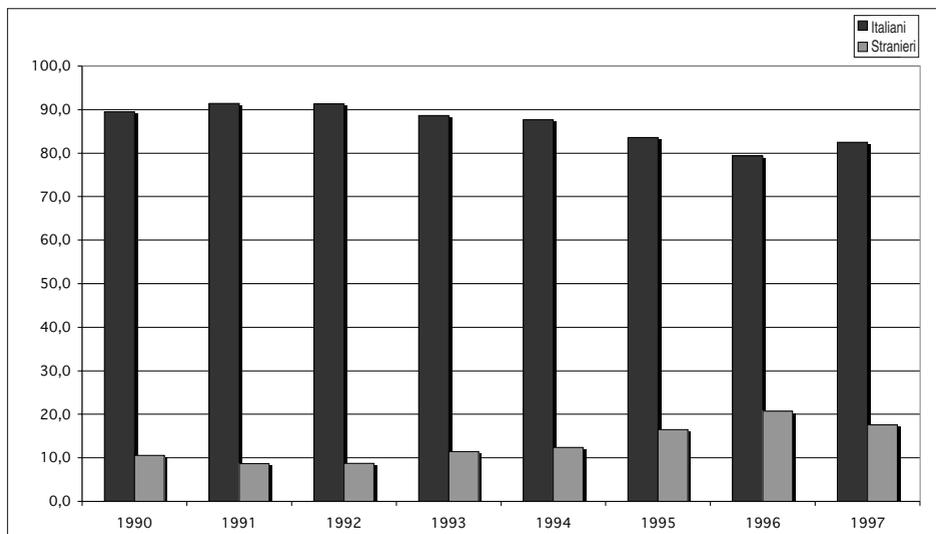


**Grafico 4 - Persone fisiche denunciate italiane e straniere. Variazioni percentuali annuali delle denunce rispetto al 1990: anni 1991-1997.**



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno raccolti ed elaborati da Salvatore Palidda e parzialmente pubblicati nel *quaderno di Città sicure, 14a, 1998*

**Grafico 5 - Persone fisiche denunciati italiane e straniere. Percentuali sul totale delle persone denunciate. Anni 1990-1997.**



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno raccolti ed elaborati da Salvatore Palidda e parzialmente pubblicati nel *quaderno di Città sicure, 14a, 1998*

Non siamo in grado di specificare gli andamenti per ciascuna categoria di delitti, ma sulla base dei dati che presenteremo nei prossimi paragrafi e delle interviste da noi raccolte, possiamo affermare che la maggior parte delle denunce si riferisce ai reati contro la proprietà (furti e rapine), ai reati di detenzione e spaccio di sostanze stupefacenti, e ad alcuni delitti che nei dati relativi alle denunce presentate dalle forze di polizia sono raggruppati nella categoria “altri reati”: ci riferiamo, in particolare, ai reati di resistenza all’arresto e di oltraggio a pubblico ufficiale.

Ma come si colloca l’Emilia-Romagna rispetto alle altre regioni italiane e alla situazione nazionale nel suo complesso?

Per quanto concerne la nazionalità dei denunciati (tabella 3), calcolata come tasso per 100.000 abitanti o, nel caso degli stranieri, di residenti stranieri per l’anno 1997, possiamo notare come nel caso dei denunciati italiani il tasso regionale (1.386,4 su 100.000 ab.) sia al di sotto della media nazionale (1.581,5 su 100.000 ab.), molto inferiore a quelli delle regioni del Sud e in linea con le regioni settentrionali. Il tasso calcolato per gli stranieri (7.875,9 su 100.000 stranieri residenti), invece, è ben superiore alla media nazionale (4.747,3) e inferiore solo a quello della Liguria (10.982,9) e del Piemonte (9.313,5). Il dato di

**Tabella 3 - Persone fisiche denunciate italiane e straniere (tassi per 100.000 abitanti) e percentuale di denunciati stranieri sul totale dei denunciati nelle principali regioni italiane. Anno 1997.**

Regione	Denunciati italiani / 100.000 ab.	Denunciati stranieri / 100.000 residenti	Rapporto tra tassi italiani e stranieri	% di denunciati stranieri sul totale dei denunciati
Liguria	1550,5	10982,9	7,1	17,6
Piemonte	1348,0	9313,5	6,9	16,5
Lombardia	1234,4	4017,6	3,3	11,8
Veneto	1165,2	6548,5	5,6	15,8
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>1386,4</b>	<b>7875,9</b>	<b>5,7</b>	<b>17,1</b>
Toscana	1241,5	4573,4	3,7	13,2
Lazio	1492,1	2373,1	1,6	9,8
Puglia	1596,8	3865,0	2,4	2,8
Campania	2931,6	4873,0	1,7	2,9
Calabria	2428,2	3062,0	1,3	1,8
Sicilia	1544,9	2022,8	1,3	2,8
Sardegna	1397,6	2474,2	1,8	1,8
Totale	1581,5	4747,3	3,0	8,9

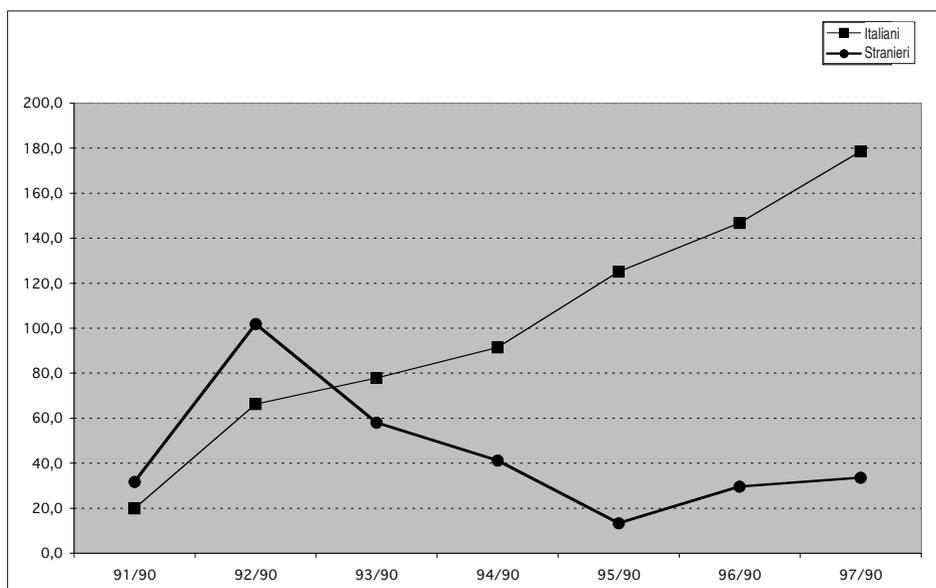
Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell’Interno raccolti ed elaborati da Salvatore Palidda e parzialmente pubblicati nel *quaderno di Città sicure*, 14a, 1998

sintesi relativo al rapporto tra tasso di denunciati stranieri e italiani (5,7 volte), conferma pienamente la posizione 'di spicco' dell'Emilia-Romagna, ulteriormente 'rafforzata' dal dato relativo alla percentuale di denunciati stranieri sul totale dei denunciati, seconda solo a quella della Liguria (17,6%) e quasi doppia rispetto alla media nazionale (8,9%). Sia in proporzione alle presenze, sia in relazione all'insieme dei denunciati, l'Emilia-Romagna si distingue dunque per una componente nota di stranieri coinvolti in attività illegali tra le più elevate nel panorama nazionale.

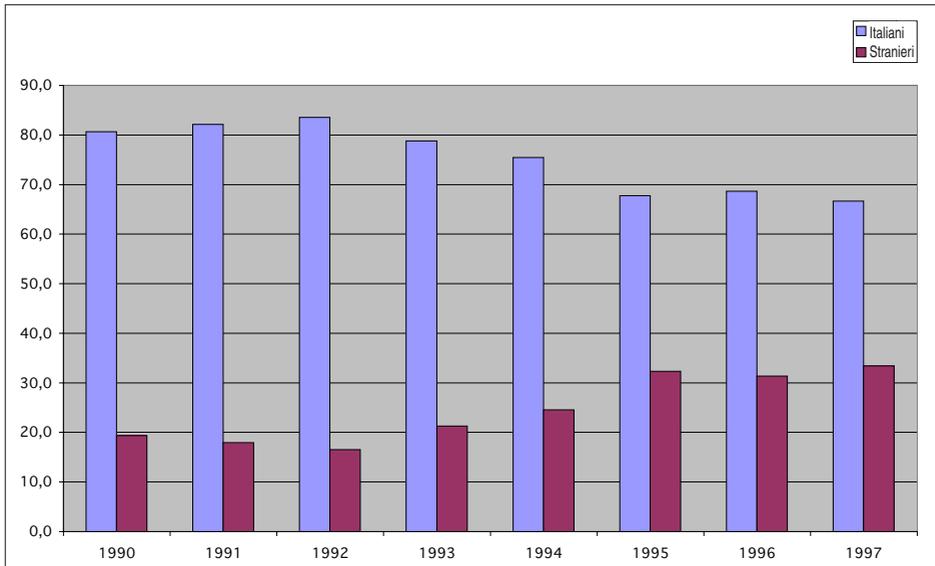
Dal 1990 al 1997, infatti, gli arrestati di nazionalità non italiana aumentano costantemente, con un tasso annuo superiore al 30% (grafico 6): nel 1997 sono circa il triplo del 1991 (da 830 a 2.311). Nello stesso periodo, gli arrestati italiani aumentano solo del 33,5% e passano (da 3.460 a 4.618).

La quota rappresentata dagli stranieri sul totale degli arrestati passa dal 19,3 del 1990 al 30,4% del 1997 (grafico 7); complessivamente,

Grafico 6 - Arrestati italiani e stranieri. Variazioni percentuali annuali del numero di arresti rispetto al 1990. Anni 1991-1997.



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno raccolti ed elaborati da Salvatore Palidda e parzialmente pubblicati nel *quaderno di Città sicure*, 14a, 1998

**Grafico 7 - Arrestati Italiani e stranieri. Percentuali sul totale degli arrestati. Anni 1990-1997.**


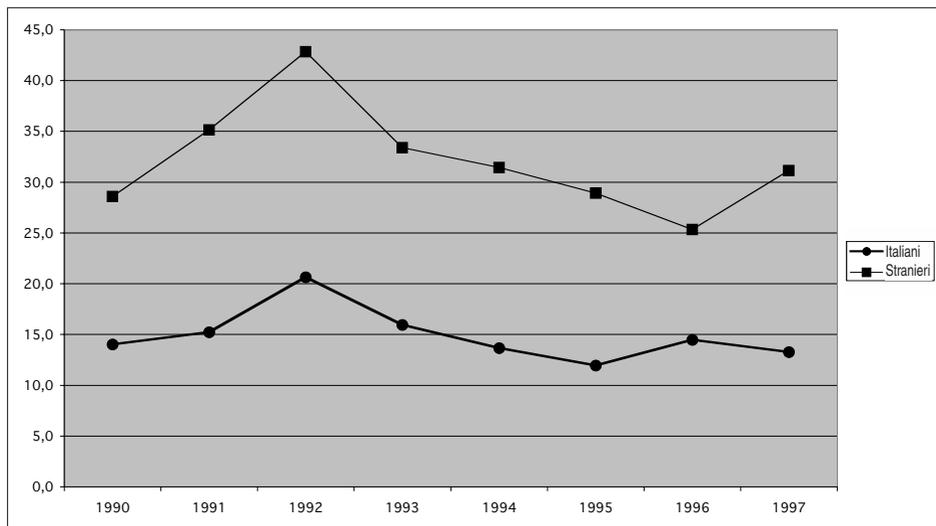
Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno raccolti ed elaborati da Salvatore Palidda e parzialmente pubblicati nel *quaderno di Città sicure, 14a, 1998*

negli otto anni considerati, sono stati arrestati 12.493 cittadini stranieri contro 38.370 italiani, pari al 24,6% del totale degli arresti per il periodo considerato.

Ancora più inquietante è il confronto tra denunciati e arrestati per nazionalità, laddove uno straniero denunciato su tre viene anche arrestato, mentre solo un italiano denunciato su sette subisce la stessa restrizione della libertà. I valori mutano nel periodo considerato, con un picco davvero notevole nel 1992 che riguarda sia gli italiani che gli stranieri - il 43% dei denunciati stranieri e il 21% degli italiani, viene infatti anche sottoposto ad arresto - ma la distanza tra i due gruppi rimane quasi inalterata (grafico 8).

Per quanto concerne gli arresti effettuati dalle forze di polizia (tabella 4), possiamo notare come nel 1997 il tasso regionale di arrestati (180 arrestati su 100.000 ab.) sia piuttosto basso, ben al di sotto della media nazionale (238 arrestati su 100.000 ab.), e superiore, tra le regioni considerate, solo a quello di Veneto, Lombardia e Sardegna.

Grafico 8 - Rapporto arrestati e denunciati (italiani e stranieri). Anni 1990-1997.



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno raccolti ed elaborati da Salvatore Palidda e parzialmente pubblicati nel *quaderno di Città sicure*, 14a, 1998

Tanto per avere qualche termine di raffronto, Campania e Sicilia hanno un tasso di arrestati almeno doppio rispetto a quello emiliano-romagnolo. Il tasso calcolato per gli stranieri (2.479 su 100.000 stranieri residenti), al contrario, è superiore alla media nazionale (1.951) e, come per i denunciati, inferiore solo a quello della Liguria (4.401) e del Piemonte (4.003). Il rapporto tra tasso di stranieri arrestati e tasso di italiani è molto più elevato che per i denunciati ed è pari a 13,8, molto più elevato della media nazionale e secondo solo a quelli di Piemonte, Veneto e Liguria. La percentuale di stranieri arrestati sul totale (33,3%) è di 12 punti più elevata della media nazionale e conferma la posizione 'di spicco' dell'Emilia-Romagna: come per i denunciati, la regione si distingue, pertanto, per una quota di arresti di cittadini stranieri tra le più elevate nel panorama nazionale, sia in proporzione alle presenze, sia in relazione all'insieme degli arrestati.

**Tabella 4 - Arrestati italiani e stranieri (tassi per 100.000 abitanti) e percentuale di denunciati stranieri sul totale dei denunciati nelle principali regioni italiane. Anno 1997.**

Regione	Arrestati italiani / 100.000 abitanti	Arrestati stranieri / 100.000 residenti	Rapporto tassi Italiani / Stranieri	% di arrestati stranieri sul totale degli arrestati
Liguria	298	4401	14,8	30,8
Piemonte	203	4003	19,7	36,0
Lombardia	165	1648	10,0	29,3
Veneto	128	2277	17,8	37,2
Emilia-Romagna	180	2479	13,8	33,3
Toscana	192	2091	10,9	31,1
Lazio	308	1865	6,1	29,3
Puglia	316	2150	6,8	7,6
Campania	413	1628	3,9	6,5
Calabria	247	1405	5,7	7,7
Sicilia	351	724	2,1	4,3
Sardegna	171	839	4,9	4,8
Totale	238	1951	8,2	21,1

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno raccolti ed elaborati da Salvatore Palidda e parzialmente pubblicati nel *quaderno di Città sicure*, 14a, 1998

### 3. LE AZIONI PENALI CONTRO NOTI: IL QUADRO REGIONALE

#### **3.1. Le fonti delle denunce per la quali l'Autorità Giudiziaria ha avviato l'azione penale**

Per quanto concerne le fonti delle denunce contro noti per le quali la magistratura ha dato avvio all'azione penale, la grande maggioranza dei reati di droga, delle rapine, dei furti, dei reati connessi al favoreggiamento e allo sfruttamento della prostituzione e alla detenzione abusiva di armi viene denunciata dalle tre polizie (CC, PS e GdF), il cui contributo si riduce progressivamente, per tutti gli altri reati fino a raggiungere il 50% per ingiurie e diffamazioni e per i reati contro lo stato, e il 23% per gli "altri reati contro l'economia" (tabella 5). Le azioni penali contro noti per furto, seguite da quelle per lesioni, percosse e rissa, da altri delitti contro il patrimonio, dai reati di droga e, naturalmente, da quelli di resistenza all'arresto e di oltraggio a pubblico ufficiale, rappresentano circa il 60% di tutte le denunce di fonte polizia.



**Tabella 5 - Reato denunciato per fonte della denuncia: azioni penali contro noti. Valori assoluti, percentuali di riga e di colonna. Triennio 1995-97.**

	Polizie	Altre fonti	Polizie	Altre fonti	Polizie	Altre fonti
Stupefacenti	3.721	261	<b>93,4</b>	<b>6,6</b>	11,0	0,9
Rapina	1.280	121	<b>91,4</b>	<b>8,6</b>	3,8	0,4
Prostituzione	127	19	<b>87,0</b>	<b>13,0</b>	0,4	0,1
Armi	893	137	<b>86,7</b>	<b>13,3</b>	2,6	0,5
Furto	5.952	956	<b>86,2</b>	<b>13,8</b>	17,5	3,4
Contro la vita	784	256	<b>75,4</b>	<b>24,6</b>	2,3	0,9
Estorsione e sequestro di persona	172	63	<b>73,2</b>	<b>26,8</b>	0,5	0,2
Reati sessuali	340	130	<b>72,3</b>	<b>27,7</b>	1,0	0,5
Contro incolumità e libertà individuali	817	316	<b>72,1</b>	<b>27,9</b>	2,4	1,1
Altri contro famiglia e morale	819	388	<b>67,9</b>	<b>32,1</b>	2,4	1,4
Altri delitti	260	150	<b>63,4</b>	<b>36,6</b>	0,8	0,5
Resistenza e oltraggio	2.070	1.206	<b>63,2</b>	<b>36,8</b>	6,1	4,3
Altri contro il patrimonio	3.719	2.316	<b>61,6</b>	<b>38,4</b>	11,0	8,3
Lesioni, percosse e rissa	5.218	3.357	<b>60,9</b>	<b>39,1</b>	15,4	12,0
Contro stato, Pubblica Amministrazione, Giustizia e Pubbl. Op.	1.687	1.556	<b>52,0</b>	<b>48,0</b>	5,0	5,6
Ingiurie e diffamazioni	1.460	1.395	<b>51,1</b>	<b>48,9</b>	4,3	5,0
Vari contro l'economia	4.634	15.364	<b>23,2</b>	<b>76,8</b>	13,6	54,9
Totale	33.953	27.991	<b>54,8</b>	<b>45,2</b>	100,0	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

**Tabella 6 - Fonte della denuncia per nazionalità dei denunciati: azioni penali contro noti. Valori assoluti, percentuali di riga e di colonna. Triennio 1995-97.**

	It.	Str.	Totale	It.	Str.	It.	Str.
PS	9.706	3.378	13.084	74,2	25,8	17,8	46,1
CC	15.334	2.320	17.654	86,9	13,1	28,1	31,7
GdF	2.938	196	3.134	93,7	6,3	5,4	2,7
<b>Polizie</b>	<b>27.978</b>	<b>5.894</b>	<b>33.872</b>	<b>82,6</b>	<b>17,4</b>	<b>51,3</b>	<b>80,5</b>
Altri Pubblici Ufficiali	17.798	941	18.739	95,0	5,0	32,7	12,8
Referti Medici	26	3	29	89,7	10,3	0,0	0,0
Denunce di privati	922	38	960	96,0	4,0	1,7	0,5
Querele	4.563	280	4.843	94,2	5,8	8,4	3,8
Pubblica Notorietà	131	3	134	97,8	2,2	0,2	0,0
Altre	3.084	166	3.250	94,9	5,1	5,7	2,3
<b>Non da polizie</b>	<b>26.524</b>	<b>1.431</b>	<b>27.955</b>	<b>94,9</b>	<b>5,1</b>	<b>48,7</b>	<b>19,5</b>
Totale	54.502	7.325	61.827	88,2	11,8	100,0	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT



Un elemento di rilievo riguarda la relazione tra fonte delle denunce e nazionalità dei denunciati (considerando, per il momento solo la distinzione italiani/stranieri). Le denunce contro cittadini stranieri rappresentano, infatti, l'11,8% del totale delle azioni penali, ma, considerando solo quelle provenienti dalle forze di polizia, la percentuale sale al 17,4%. Se poi suddividiamo le denunce provenienti dalle polizie nelle loro tre componenti, possiamo notare come la percentuale di denunce contro stranieri sia del 25,8% per la Polizia di Stato, del 13,1% per l'Arma dei carabinieri e solo del 6,3% per la Guardia di Finanza (tabella 6); la quota di cittadini stranieri nelle denunce provenienti da altre fonti, e per le quali l'AG abbia avviato l'azione penale, si riduce ulteriormente al 5,1%

Quattro denunce su cinque contro cittadini stranieri hanno come fonte una delle tre forze di polizia; la Polizia di Stato da sola denuncia uno straniero su due e il 78% di tutti gli stranieri denunciati viene denunciato da PS e CC, a fronte di una percentuale del 46% per gli italiani (tabella 6).

Non è certo facile spiegare tali relazioni, data anche l'insufficiente disaggregazione dei dati <sup>4</sup>, e più avanti cercheremo di elaborare alcune ipotesi. Per il momento può essere utile riflettere sul fatto che la partecipazione degli stranieri alla criminalità, misurata attraverso le denunce per le quali è stata avviata azione penale, possa anche, in parte, dipendere dall'interazione tra tipologia di reati commessi dagli stranieri e forme di controllo, repressione e prevenzione della criminalità messe in atto da PS e CC. <sup>5</sup>

### **3.2. Tendenze complessive nelle denunce per la quali l'Autorità Giudiziaria ha avviato l'azione penale**

Le azioni penali contro noti, considerate complessivamente, diminuiscono in maniera significativa nel triennio 1995-97 (-35,4%), passando da 25.296 nel 1995 a 16.321 nel 1997 (tabella 7).<sup>6</sup>

Si registra una contrazione per quasi tutte le fattispecie delittuose, fatta eccezione per i furti (+28%) e i reati di resistenza all'arresto e oltraggio a pubblico ufficiale (+15,3%). Le riduzioni più significative riguardano i reati contro l'economia (-60,6%), i danneggiamenti, le truffe e il reato di ricettazione (-39,5% per le tre categorie nel complesso), le ingiurie e le diffamazioni (-39%) e i reati contro la vita (-38%). Per tutti gli altri reati, i decrementi variano tra -34% per i reati sessuali e -8% per la detenzione illegale di armi improprie.



La disaggregazione per nazionalità dei dati relativi all'andamento delle azioni penali nel triennio 1995-97 (tabella 7) mette in luce come la diminuzione complessiva nel numero di denunce sia maggiore nel caso dei denunciati italiani (-38,1%) rispetto ai denunciati stranieri (-13,7%). Una parte consistente della differenza nel decremento delle azioni penali complessive a carico di cittadini italiani, rispetto a quelle a carico di stranieri, può essere spiegata dall'andamento registrato per i reati contro l'economia, e, più precisamente, dalla forte caduta dei procedimenti penali per il reato, ora depenalizzato, di emissione di assegni a vuoto, che, nel 1997, si riducono a un quinto rispetto al 1995 (-80,7%). Si tratta del reato numericamente più consistente, in termini di azioni penali contro noti: un reato, per il quale la quota relativa di denunce (e di condanne) a carico di stranieri è particolarmente bassa (vedi oltre). Le variazioni quantitative registrate negli ultimi anni possono in parte spiegare, dunque, anche le variazioni del contributo dato dagli stranieri alla delittuosità. Se, complessivamente, le denunce per "altri reati contro l'economia" diminuiscono, nel triennio, di 6.171 unità, circa il 73% di tale diminuzione (4.500 unità) va imputata al solo reato di emissione di assegni a vuoto. La variazione delle denunce contro cittadini italiani nel triennio, depurata dalla componente relativa agli assegni a vuoto, è di -24,0%, contro un -13,7% delle denunce a carico di stranieri.

Gli andamenti percentuali per nazionalità segnalano, inoltre, come le azioni penali a carico di stranieri per resistenza all'arresto e oltraggio a pubblico ufficiale aumentino del 32,6% tra il 1995 e il 1997 (+ 10,6% per gli italiani), seguite solo dagli "altri reati" (+25% per gli stranieri e 1% per gli italiani) e dai furti (+19,6%), che aumentano in misura ancor più considerevole per gli italiani (+30%).

In relazione a questi dati è necessario introdurre un'ulteriore avvertenza: parlare, infatti, di incrementi o decrementi nel numero di denunce per le quali la magistratura abbia dato avvio all'azione penale non equivale a dire che siano aumentati o diminuiti, parallelamente, anche i reati.

Il caso dei reati di furto è, a questo proposito, emblematico, giacché un aumento dei denunciati per furto è perfettamente compatibile con una diminuzione, anche rilevante, delle denunce complessive per lo stesso reato (denunce relative a delitti di autore noto e ignoto). Ove questo accada, la variazione nel numero di denunciati, può dare luogo ad almeno due tipi di spiegazioni, non incompatibili tra loro: l'aumento dei

**Tabella 7 - Denunce per tipo di reato e nazionalità: azioni penali contro noti. Valori assoluti, percentuali di riga e di colonna. Anni 1995-97.**

	95			97			Variazione 95- 97		
	lt.	Str.	Tot	lt.	Str.	Tot	lt.	Str.	Tot
Vari contro l'economia	9.352	334	9.686	3.581	239	3.820	-61,7	-28,4	-60,6
Danneggiamenti, truffe e ricettazioni	2.317	199	2.516	1.336	185	1.521	-42,3	-7,0	-39,5
Ingiurie e diffamazioni	1.100	47	1.147	670	30	700	-39,1	-36,2	-39,0
Contro la vita	375	28	403	225	25	250	-40,0	-10,7	-38,0
Reati sessuali	160	37	197	106	24	130	-33,8	-35,1	-34,0
Stupefacenti	901	630	1.531	619	402	1.021	-31,3	-36,2	-33,3
Contro incolumità e libertà individuali	423	37	460	290	21	311	-31,4	-43,2	-32,4
Estorsione e sequestro di persona	78	13	91	56	6	62	-28,2	-53,8	-31,9
Lesioni, percosse e rissa	2.945	345	3.290	2.054	288	2.342	-30,3	-16,5	-28,8
Contro lo stato	1.034	156	1.190	753	135	888	-27,2	-13,5	-25,4
Altri contro famiglia e morale	382	57	439	297	31	328	-22,3	-45,6	-25,3
Rapina	388	114	502	306	82	388	-21,1	-28,1	-22,7
Prostituzione	18	33	51	20	21	41	11,1	-36,4	-19,6
Armi	293	48	341	268	47	315	-8,5	-2,1	-7,6
Altri	99	28	127	98	35	133	-1,0	25,0	4,7
Resistenza e oltraggio	800	215	1.015	885	285	1.170	10,6	32,6	15,3
Furto	1.827	439	2.266	2.376	525	2.901	30,0	19,6	28,0
Totale	22.492	2.760	25.252	13.940	2.381	16.321	-38,0	-13,7	-35,4

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

denunciati potrebbe essere interpretato, da un lato, come un indicatore di maggiore efficienza nell'azione repressiva, tanto della magistratura quanto della polizia, rispetto ai delitti contro il patrimonio, dall'altro lato, come un indicatore di un cambiamento nelle modalità di esecuzione dei reati contro il patrimonio, tale da esporre maggiormente chi li compie ad essere colto in flagranza dalle forze dell'ordine o dalle stesse vittime. Le due spiegazioni possono inoltre coesistere ed essere entrambe vere.

Questo esempio illustra bene quanto sia stretta la relazione tra le dimensioni e le caratteristiche della criminalità, misurate a partire dai



dati sulle denunce contro noti, e le azioni messe in atto dalle agenzie deputate a prevenire e reprimere i reati.

Analoghe considerazioni valgono, a maggior ragione, per il secondo reato in ordine d'importanza quanto al coinvolgimento di cittadini stranieri: lo spaccio di sostanze stupefacenti. Il carattere di reato senza vittime rende, infatti, estremamente complessi il monitoraggio e la repressione delle attività di spaccio. Anche qui, come nel caso dei furti, la quota di attività che viene alla luce grazie alle denunce - e alle azioni penali che ne conseguono - rappresenta solo una frazione minoritaria delle attività delittuose effettivamente svolte, che ricadono in larga misura all'interno del numero oscuro dei reati.

L'analisi del coinvolgimento di cittadini stranieri in attività illegali a livello regionale si fa più interessante se analizziamo altri due aspetti:

1. la proporzione di denunciati per nazionalità, per ciascun reato,
2. il grado di maggiore o minore polarizzazione rispetto a specifici reati di italiani e stranieri.

Per quanto concerne il primo punto (tabella 8), nel triennio considerato, la presenza di denunciati stranieri è particolarmente significativa per i reati di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione (59,7%)<sup>7</sup>; la presenza di denunciati stranieri è altresì cospicua per quanto concerne i reati di traffico, vendita e detenzione di sostanze stupefacenti (38,7%), rapina (22,8%), resistenza all'arresto e oltraggio a pubblico ufficiale (20,4%), furto (18,1%) e per i reati sessuali (17,5%). La quota relativa degli italiani tende invece ad aumentare progressivamente, se si considerano "lesioni, percosse e risse", danneggiamenti, truffe, reati contro la vita e, naturalmente, i reati contro l'economia.

Il quadro regionale che si evince dai dati sulle azioni penali, in merito al coinvolgimento di cittadini stranieri in attività illegali, conferma, in buona misura, le descrizioni fornite dai procuratori della repubblica e dai dirigenti della polizia di stato da noi intervistati, sempre nell'ambito del progetto "Multiculturalismo e sicurezza" (Cfr. Quassoli e Chiodi *infra*).

Dalle interviste svolte emerge infatti che le attività illegali che vedono più di frequente coinvolti cittadini stranieri sono rappresentate da (1) reati contro il patrimonio - in particolare, borseggi, taccheggi, furti con effrazione, furti in appartamento e di autoveicoli - (2) alcuni reati

**Tabella 8 - Reato denunciato per nazionalità del denunciato: azioni penali contro noti. Percentuale di riga. Anni 1995, 1997 e triennio 1995-97.**

Categorie di reati	95			97			Totale 1995/97		
	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.
Prostituzione	35,3	64,7	100,0	48,8	51,2	100,0	40,3	59,7	100,0
Stupefacenti	58,9	41,1	100,0	60,6	39,4	100,0	61,3	38,7	100,0
Altri reati	78,0	22,0	100,0	73,7	26,3	100,0	77,2	22,8	100,0
Rapina	77,3	22,7	100,0	78,9	21,1	100,0	77,7	22,3	100,0
Resistenza e oltraggio	78,8	21,2	100,0	75,6	24,4	100,0	79,6	20,4	100,0
Furto	80,6	19,4	100,0	81,9	18,1	100,0	81,9	18,1	100,0
Reati sessuali	81,2	18,8	100,0	81,5	18,5	100,0	82,5	17,5	100,0
Contro lo stato	86,9	13,1	100,0	84,8	15,2	100,0	84,4	15,6	100,0
Armi	85,9	14,1	100,0	85,1	14,9	100,0	85,9	14,1	100,0
Estorsione e sequestro di persona	85,7	14,3	100,0	90,3	9,7	100,0	87,6	12,4	100,0
Altri contro famiglia e morale	87,0	13,0	100,0	90,5	9,5	100,0	89,1	10,9	100,0
Lesioni, percosse e rissa	89,5	10,5	100,0	87,7	12,3	100,0	89,6	10,4	100,0
Dannegg., truffe e ricettazioni	92,1	7,9	100,0	87,8	12,2	100,0	90,7	9,3	100,0
Contro incol. e libertà individuali	92,0	8,0	100,0	93,2	6,8	100,0	91,9	8,1	100,0
Contro la vita	93,1	6,9	100,0	90,0	10,0	100,0	92,2	7,8	100,0
Vari contro l'economia	96,6	3,4	100,0	93,7	6,3	100,0	96,1	3,9	100,0
Ingiurie e diffamazioni	95,9	4,1	100,0	95,7	4,3	100,0	96,4	3,6	100,0
Totale	89,1	10,9	100,0	85,4	14,6	100,0	88,2	11,8	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

“contro l’economia” - dalla vendita di merci con marchio contraffatto alla ricettazione e, soprattutto, lo spaccio di stupefacenti - (3) reati connessi alla violazione delle leggi sull’immigrazione - dichiarazione di false generalità, falsificazione di documenti, ecc. - (4) alcuni reati minori, quali rissa, disturbo della quiete pubblica, ubriachezza molesta, ecc. - e, infine, (5) dai reati di resistenza all’arresto e oltraggio a pubblico ufficiale.

Tali rappresentazioni vengono ancor più confermate dall’importanza che le singole fattispecie di reato da noi considerate hanno,



rispettivamente, tra le azioni penali contro italiani e quelle contro stranieri (tabella 9).

I procedimenti contro cittadini stranieri si concentrano fortemente su alcuni reati, meno importanti tra i denunciati italiani.

Le azioni penali per reati di droga, in particolare, rappresentano il 21%, sul totale delle azioni penali contro cittadini stranieri (un procedimento su cinque), e solo il 4% per il sottogruppo degli italiani (tabella 9).

Le percentuali di azioni penali per furto e “lesioni, percosse e risse” risultano significative tanto tra gli italiani quanto tra gli stranieri: per il primo reato (furto) viene denunciato uno straniero denunciato su sei - contro uno su dieci dei denunciati italiani - per il secondo (“lesioni dolose, percosse e rissa”), il 14,1% dei denunciati italiani e il 12,1% di quelli stranieri.

I reati contro l’economia, con l’esclusione dei reati di droga, rappresentano invece la più importante causa di azioni penali nei confronti degli italiani (il 35% del totale), mentre interessano solo un decimo dei denunciati stranieri. A questo proposito, va sottolineato, come la grande maggioranza delle azioni penali a carico di italiani riguardi il reato di “emissione di assegni a vuoto”, quasi assente tra gli stranieri; rispetto a questi ultimi, invece, sono più importanti le diverse fattispecie di reato connesse all’esercizio abusivo di attività commerciali e alla vendita di prodotti di contrabbando.

Cospicua, inoltre, la quota di azioni penali a carico di stranieri per i reati di resistenza all’arresto e oltraggio a pubblico ufficiale: 9,1% del totale di azioni penali contro stranieri, a fronte del 4,8% per gli italiani.

Come anticipato, dunque, i reati relativamente più importanti tra gli stranieri sono proprio quelli che maggiormente ‘risentono’ dell’attività repressiva condotta da PS e CC, con effetti sia sulla quota di denunciati stranieri per ciascun tipo di reato, sia sulla polarizzazione dei denunciati stranieri in particolari fattispecie penali.

Il confronto tra 1995 e 1997 non mostra mutamenti sostanziali nella distribuzione delle azioni penali contro stranieri. Salvo l’aumento di sei punti percentuali delle azioni penali per furto, cui corrisponde una diminuzione della stessa entità nelle azioni penali per reati di droga, l’unica altra variazione di rilievo riguarda l’incremento della quota di azioni penali per resistenza all’arresto e oltraggio a pubblico ufficiale. Non si notano, pertanto, variazioni significative nelle fattispecie più

**Tabella 9 - Importanza relativa delle denunce per ciascun tipo di reato, tra italiani e stranieri: azioni penali contro noti. Percentuali di colonna. Anni 1995, 1997 e triennio 1995-97.**

	95			97			Totale 1995-97		
	It.	Str.	Tot.	It.	Str.	Tot.	It.	Str.	Tot.
Stupefacenti	4,0	<b>22,8</b>	6,1	4,4	<b>16,9</b>	6,3	4,4	<b>20,9</b>	6,4
Furto	8,1	<b>15,9</b>	9,0	17,0	<b>22,0</b>	17,8	10,4	<b>17,0</b>	11,2
Lesioni, percosse e rissa	13,1	<b>12,5</b>	13,0	14,7	<b>12,1</b>	14,3	14,1	<b>12,1</b>	13,9
Vari contro l'economia	41,6	<b>12,1</b>	38,4	25,7	<b>10,0</b>	23,4	35,2	<b>10,7</b>	32,3
Resistenza e oltraggio	3,6	<b>7,8</b>	4,0	6,3	<b>12,0</b>	7,2	4,8	<b>9,1</b>	5,3
Dannegg., truffe e ricettazioni	10,3	<b>7,2</b>	10,0	9,6	<b>7,8</b>	9,3	10,0	<b>7,7</b>	9,8
Contro lo stato	4,6	<b>5,7</b>	4,7	5,4	<b>5,7</b>	5,4	5,0	<b>6,9</b>	5,2
Rapina	1,7	<b>4,1</b>	2,0	2,2	<b>3,4</b>	2,4	2,0	<b>4,2</b>	2,3
Armi	1,3	<b>1,7</b>	1,4	1,9	<b>2,0</b>	1,9	1,6	<b>2,0</b>	1,7
Altri contro famiglia e morale	1,7	<b>2,1</b>	1,7	2,1	<b>1,3</b>	2,0	2,0	<b>1,8</b>	1,9
Ingiurie e diffamazioni	4,9	<b>1,7</b>	4,5	4,8	<b>1,3</b>	4,3	5,0	<b>1,4</b>	4,6
Altri reati	0,4	<b>1,0</b>	0,5	0,7	<b>1,5</b>	0,8	0,6	<b>1,3</b>	0,7
Contro incol. e libertà individuali	1,9	<b>1,3</b>	1,8	2,1	<b>0,9</b>	1,9	1,9	<b>1,2</b>	1,8
Contro la vita	1,7	<b>1,0</b>	1,6	1,6	<b>1,0</b>	1,5	1,8	<b>1,1</b>	1,7
Reati sessuali	0,7	<b>1,3</b>	0,8	0,8	<b>1,0</b>	0,8	0,7	<b>1,1</b>	0,8
Prostituzione	0,1	<b>1,2</b>	0,2	0,1	<b>0,9</b>	0,3	0,1	<b>1,1</b>	0,2
Estorsione e sequestro di persona	0,3	<b>0,5</b>	0,4	0,4	<b>0,3</b>	0,4	0,4	<b>0,4</b>	0,4
Totale	100,0	<b>100,0</b>	100,0	100,0	<b>100,0</b>	100,0	100,0	<b>100,0</b>	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

frequentemente imputate a cittadini stranieri, che nel triennio rimangono sostanzialmente le stesse: tanto nel 1995 quanto nel 1997, la somma delle denunce per furto, reati di droga, lesioni percosse e rissa, vari reati contro l'economia e resistenza e oltraggio costituisce il 70% di tutte le azioni penali a carico di cittadini stranieri.

Il termine "stranieri" è, tuttavia, largamente fuorviante nell'interpretazione dei dati.

Dalle analisi condotte si evince, infatti, come la cosiddetta "criminalità degli immigrati" non riguardi allo stesso modo tutte le nazionalità, ma si concentri in alcuni gruppi specifici (tabella 10). Analogamente a



quanto visto rispetto alla tipologia di attività, il quadro statistico definito a partire dalle azioni penali risulta coerente con le descrizioni fornite da magistrati e dirigenti di polizia.

Un terzo circa del totale degli stranieri denunciati sono cittadini marocchini (31,7% nel triennio e 3,8% del totale dei denunciati, italiani inclusi). Se alle azioni penali contro cittadini marocchini sommiamo quelle contro cittadini tunisini e algerini, notiamo che l'area del Maghreb fa segnare complessivamente una percentuale di denunce pari al 7% del totale generale e al 60% di quelle a carico di stranieri. Rispetto ai permessi di soggiorno rilasciati in regione, la percentuale di cittadini provenienti dai tre paesi del Maghreb sul totale delle presenze di stranieri al 31/12/97 era invece del 25% circa, mentre i marocchini si attestavano al 17%. Se poi alle azioni penali contro cittadini provenienti dal Maghreb sommiamo le altre due nazionalità maggiormente criminalizzate - Albanesi (1,3% sul totale denunciati e 10,6% sul totale stranieri) ed ex-Jugoslavi (1,3% sul totale denunciati e 10,7% sul totale

**Tabella 10 - Paese di nascita dei denunciati: azioni penali contro noti. Valori assoluti e percentuali di colonna. Anni 1995, 1997 e triennio 1995-97.**

	95			97			Totale		
	v.a.	%/tot.	%/str.	v.a.	%/tot.	%/str.	v.a.	%/tot.	%/str.
Marocco	990	3,9	35,3	710	4,3	29,6	2.356	3,8	31,7
Tunisia	532	2,1	19,0	455	2,8	19,0	1.392	2,2	18,7
ex-Jugoslavia	295	1,2	10,5	222	1,4	9,2	796	1,3	10,7
Albania	242	1,0	8,6	250	1,5	10,4	785	1,3	10,6
Algeria	206	0,8	7,4	267	1,6	11,1	636	1,0	8,5
Altri Africa	117	0,5	4,2	132	0,8	5,5	361	0,6	4,9
Asia	86	0,3	3,1	71	0,4	3,0	260	0,4	3,5
Senegal	129	0,5	4,6	68	0,4	2,8	263	0,4	3,5
Americhe	58	0,2	2,1	73	0,4	3,0	171	0,3	2,3
Altri Europa	32	0,1	1,1	55	0,3	2,3	127	0,2	1,7
UE 114	0,5	4,1	98	0,6	4,1	292	0,5	3,9	
Italia	22.495	88,9	---	13.940	85,3	---	54.505	88,0	---
<b>Totale stranieri</b>	<b>2.801</b>	<b>11,1</b>	<b>---</b>	<b>2.401</b>	<b>14,7</b>	<b>100,0</b>	<b>7.439</b>	<b>12,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Totale extra-UE</b>	<b>2.687</b>	<b>10,6</b>	<b>---</b>	<b>2.303</b>	<b>14,1</b>	<b>---</b>	<b>7.147</b>	<b>11,5</b>	<b>---</b>
<b>Totale</b>	<b>25.296</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>16.341</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>61.944</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

stranieri) - raggiungiamo un valore complessivo del 9,6% sul totale delle denunce e dell'80,2 sul totale delle denunce a carico di stranieri. Sempre al 31/12/97 i cittadini albanesi rappresentavano circa il 7% del totale delle presenze regolari, mentre coloro che provenivano dalle repubbliche dell'ex-Jugoslavia il 5,4%.

Tutti gli altri paesi, o raggruppamenti di paesi, hanno percentuali via via decrescenti e, in molti casi, trascurabili (tabella 11).

Il confronto tra le presenze (regolari) in Italia e le presenze tra i denunciati di cittadini di diverse nazionalità serve a mettere in luce come gruppi numericamente consistenti di cittadini stranieri, classificati rispetto al paese di provenienza, siano quasi completamente assenti dalle statistiche giudiziarie. Non emergono dunque relazioni dirette tra entità delle presenze - calcolate per mezzo del permesso di soggiorno, considerati una sorta di proxy delle presenze tout court - e l'importanza che ciascuna nazionalità ricopre nella distribuzione delle denunce.

Qualsiasi ipotesi che consideri tale relazione risulta, al di là dell'insufficiente attendibilità delle basi di dati sulle presenze e sul

Tabella 11 - Paese di nascita dei denunciati: azioni penali contro noti. Percentuali cumulate. Anni 1995, 1997 e triennio 1995-97.

	95				97				1995-97			
	%/Tot.	Cum.	%/Str.	Cum.	%/Tot.	Cum.	%/Str.	Cum.	%/Tot.	Cum.	%/Str.	Cum.
Marocco	3,9	<b>3,9</b>	35,3	<b>35,3</b>	4,3	<b>4,3</b>	29,6	<b>29,6</b>	3,8	<b>3,8</b>	31,7	<b>31,7</b>
Tunisia	2,1	<b>6,0</b>	19	<b>54,3</b>	2,8	<b>7,1</b>	19	<b>48,6</b>	2,2	<b>6,0</b>	18,7	<b>50,4</b>
ex-Jugoslavia	1,2	<b>7,2</b>	10,5	<b>64,8</b>	1,4	<b>8,5</b>	9,2	<b>57,8</b>	1,3	<b>7,3</b>	10,7	<b>61,1</b>
Albania	1,0	<b>8,2</b>	8,6	<b>73,4</b>	1,5	<b>10,0</b>	10,4	<b>68,2</b>	1,3	<b>8,6</b>	10,6	<b>71,7</b>
Algeria	0,8	<b>9,0</b>	7,4	<b>80,8</b>	1,6	<b>11,6</b>	11,1	<b>79,3</b>	1,0	<b>9,6</b>	8,5	<b>80,2</b>
Altri Africa	0,5	<b>9,5</b>	4,2	<b>85,0</b>	0,8	<b>12,4</b>	5,5	<b>84,8</b>	0,6	<b>10,2</b>	4,9	<b>85,1</b>
Asia	0,3	<b>9,8</b>	3,1	<b>88,1</b>	0,4	<b>12,8</b>	3	<b>87,8</b>	0,4	<b>10,6</b>	3,5	<b>88,6</b>
Senegal	0,5	<b>10,3</b>	4,6	<b>92,7</b>	0,4	<b>13,2</b>	2,8	<b>90,6</b>	0,4	<b>11,0</b>	3,5	<b>92,1</b>
Americhe	0,2	<b>10,5</b>	2,1	<b>94,8</b>	0,4	<b>13,6</b>	3	<b>93,6</b>	0,3	<b>11,3</b>	2,3	<b>94,4</b>
Altri Europa	0,1	<b>10,6</b>	1,1	<b>95,9</b>	0,3	<b>13,9</b>	2,3	<b>95,9</b>	0,2	<b>11,5</b>	1,7	<b>96,1</b>
UE	0,5	<b>11,1</b>	4,1	<b>100,0</b>	0,6	<b>14,5</b>	4,1	<b>100,0</b>	0,5	<b>12,0</b>	3,9	<b>100,0</b>
Italia	88,9	<b>100,0</b>	---	---	85,3	<b>99,8</b>	---	---	88	<b>100,0</b>	---	---
Totale	100,0	---	100,0	---	100,0	---	100,0	---	100,0	---	100,0	---

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT



coinvolgimento in attività criminali, di difficile dimostrabilità per una ragione di fondo: resta, infatti, aperto il problema del rapporto tra partecipazione ad attività illegali e condizione di regolarità/irregolarità rispetto alle normative sul soggiorno.

Come abbiamo detto nel primo paragrafo, i dati a nostra disposizione non contengono alcuna informazione sulla condizione giuridica degli stranieri denunciati o condannati (gli unici dati che incorporano tali informazioni sono archiviati presso il CED del Ministero dell'Interno e riguardano le persone arrestate dalle forze di pubblica sicurezza).

Secondo i magistrati e dirigenti di PS da noi intervistati (si veda il prossimo capitolo), la grande maggioranza delle attività illegali viene effettuata sì da cittadini provenienti dai paesi ricordati poco sopra (Marocco, Algeria, Tunisia, ex-Jugoslavia e Albania), ma quasi esclusivamente da persone senza permesso di soggiorno. Il contributo della componente irregolare dell'immigrazione sarebbe, secondo gli addetti ai lavori, largamente maggioritario rispetto quello della componente regolare.

L'assenza di informazioni sulla condizione giuridica dei cittadini stranieri denunciati e giudicati, assieme alla possibilità che la componente irregolare tra gli arrestati, denunciati e condannati sia largamente maggioritaria, rende estremamente difficoltosa, a partire dai dati disponibili, qualsiasi lettura quantitativa, sia a livello regionale sia a livello di singole province, delle caratteristiche o delle 'cause' del coinvolgimento differenziato di gruppi di cittadini stranieri in differenti settori illegali e, più in generale, delle modalità differenziate di inserimento regolare, informale, criminale dei cittadini stranieri nei diversi contesti socio-economici dell'Emilia-Romagna.

#### 4. LE SPECIFICITÀ PROVINCIALI

La diminuzione delle azioni penali evidenziatasi a livello regionale non si manifesta in modo omogeneo nelle nove province emiliano-romagnole (tabella 12). Essa risulta particolarmente accentuata nelle province di Ravenna, Ferrara, Piacenza e Reggio Emilia. Nelle quattro province, tra il 1995 e il 1997, gli andamenti delle denunce complessive per le quali l'Autorità Giudiziaria ha dato avvio ad azione penale fanno segnare decrementi percentuali superiori alla media regionale (-35,4%): abbiamo, rispettivamente, -78,7% a Ravenna, -66,9% a Ferrara, -60,1% a Piacenza e -41,6% a Reggio Emilia.

**Tabella 12 - Denunce per nazionalità e provincia: azioni penali contro noti. Anni 1995, 1997 e variazione nel triennio 1995-97.**

	95			97			Var. 95-97		
	It.	Str.	Tot.	It.	Str.	Tot.	It.	Str.	Tot.
Ravenna	3.032	149	3.181	591	86	677	-80,5	<b>-42,3</b>	-78,7
Ferrara	2.968	83	3.051	991	20	1.011	-66,6	<b>-75,9</b>	-66,9
Piacenza	1.607	94	1.701	625	54	679	-61,1	<b>-42,6</b>	-60,1
Reggio Emilia	3.889	570	4.459	2.073	533	2.606	-46,7	<b>-6,5</b>	-41,6
Bologna	5.759	1.049	6.808	4.129	935	5.064	-28,3	<b>-10,9</b>	-25,6
Modena	2.283	436	2.719	1.805	246	2.051	20,9	<b>-43,6</b>	-24,6
Forlì	721	67	788	731	38	769	1,4	<b>-43,3</b>	-2,4
Parma	2.224	312	2.536	2.929	465	3.394	31,7	<b>49,0</b>	33,8
Rimini	53		53	86	4	90	62,3	-	69,8
Regione	22.536	2.760	25.296	13.960	2.381	16.341	-38,1	<b>-13,7</b>	-35,4

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

Anche per Bologna e Modena si segnala un decremento, inferiore tuttavia alla media regionale: -25,6% per Bologna e -24,6% per Modena. A Forlì il numero delle denunce rimane pressoché stazionario (-2,4%), mentre si registra un aumento abbastanza rilevante per quanto riguarda Parma (+34%).

A Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Bologna, Ferrara e Ravenna, la direzione della tendenza (aumento o diminuzione del numero di azioni penali contro noti nel triennio considerato) è comune a italiani e stranieri: l'unica specificazione riguarda il fatto che quando le azioni penali diminuiscono, la diminuzione interessa maggiormente gli italiani degli stranieri, mentre quando aumentano - il caso di Parma - le variazioni più consistenti riguardano il sottogruppo degli stranieri (tabella 12).

Le uniche situazioni in controtendenza sono Modena e Forlì, dove ad un aumento delle azioni penali contro italiani fa riscontro una diminuzione consistente di quelle a carico di stranieri, e Ferrara, dove le azioni penali diminuiscono in modo consistente per entrambi i gruppi (in misura leggermente maggiore per gli stranieri, tabella 12).

Se escludiamo dall'analisi le azioni penali per emissione di assegni a vuoto, possiamo notare come le differenze nelle variazioni tra italiani



stranieri si ridimensionano in tutti i contesti, fatta eccezione per Reggio Emilia, dove i valori rimangono sostanzialmente identici, e Parma dove l'aumento più sostenuto riguarda il sottogruppo degli italiani (tabella 13).

**Tabella 13 - Denunce per nazionalità e provincia in cui il delitto è stato commesso: azioni penali contro noti, ad esclusione dei reati di emissione di assegni a vuoto. Anni 1995, 1997 e variazione nel triennio, 1995-97.**

	95			97			Var. 95-97		
	It.	Str.	Tot.	It.	Str.	Tot.	It.	Str.	Tot.
Ferrara	2.663	80	2.743	872	17	889	-67,3	-78,8	-67,6
Ravenna	1.487	148	1.635	578	86	664	-61,1	-41,9	-59,4
Piacenza	1.182	94	1.276	615	54	669	-48,0	-42,6	-47,6
Reggio Emilia	3.174	549	3.723	1.892	519	2.411	-40,4	-5,5	-35,2
Bologna	4.388	1.047	5.435	3.769	934	4.703	-14,1	-10,8	-13,5
Modena	1.843	425	2.268	1.748	241	1.989	-5,2	-43,3	-12,3
Forlì	700	67	767	723	38	761	3,3	-43,3	-0,8
Parma	1.495	300	1.795	2.622	454	3.076	75,4	51,3	71,4
Rimini	40		40	75	4	79	87,5	-	97,5
Regione	16972	2710	19682	12894	2347	15241	-24,0	-13,4	-22,6

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

L'analisi della distribuzione, interna a ciascuna provincia, dei denunciati per nazionalità (tabella 14) mette in luce come le percentuali più elevate di denunciati stranieri si riscontrino a Bologna (15,3%), Reggio Emilia (15,4%) e Modena (13,8%). Le tre province si situano tutte sopra la media regionale (11,8%), con Reggio Emilia che manifesta, nei tre anni, un forte trend ascendente: la percentuale delle azioni penali contro stranieri sul totale delle azioni penali in provincia passa dal 12,8% nel 1995 al 20,5% nel 1997.

Piacenza, con l'8,6%, Ravenna, con il 7,1% e Forlì con il 6,1% sono, invece, le province nelle quali la percentuale di azioni penali contro cittadini stranieri è più contenuta.<sup>8</sup>

Nel caso di Rimini, i dati del 1995 relativi al giudicato penale evidenziano una percentuale di stranieri portati a giudizio più elevata della percentuale di stranieri denunciati nel triennio 1995-97 in tutte le altre province emiliano-romagnole: poco meno di un quarto delle persone giudicate erano straniere.



**Tabella 14 - Distribuzione percentuale delle denunce per nazionalità e provincia: azioni penali contro noti. Anni 1995, 1997 e triennio 1995-97.**

	95			96			97			Totale		
	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.
Reggio Emilia	87,2	12,8	100,0	85,7	14,3	100,0	79,5	20,5	100,0	84,6	15,4	100,0
Bologna	84,6	15,4	100,0	86,8	13,2	100,0	81,5	18,5	100,0	84,7	15,3	100,0
Modena	84,0	16,0	100,0	87,4	12,6	100,0	88,0	12,0	100,0	86,2	13,8	100,0
Parma	87,7	12,3	100,0	92,5	7,5	100,0	86,3	13,7	100,0	88,9	11,1	100,0
Piacenza	94,5	5,5	100,0	88,4	11,6	100,0	92,0	8,0	100,0	91,4	8,6	100,0
Ravenna	95,3	4,7	100,0	89,8	10,2	100,0	87,3	12,7	100,0	92,9	7,1	100,0
Forlì	91,5	8,5	100,0	95,5	4,5	100,0	95,1	4,9	100,0	93,9	6,1	100,0
Ferrara	97,3	2,7	100,0	96,8	3,2	100,0	98,0	2,0	100,0	97,2	2,8	100,0
Rimini *	75,4	24,6	100,0									
Regione	89,1	10,9	100,0	89,2	10,8	100,0	85,4	14,6	100,0	88,2	11,8	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

\* Il dato riminese deve essere considerato solo a titolo indicativo dati i problemi di comparazione tra dati sulle denunce e dati sul giudicato penale. Quanto a questi ultimi dati, abbiamo usato il 1995 come anno di riferimento, perché, a partire da tale anno, l'ISTAT ha modificato il sistema di rilevazione con conseguenze sull'attendibilità delle informazioni.

**Tabella 15 - Distribuzione delle denunce per nazionalità, provincia e tipo di reato: azioni penali contro noti. Valori percentuali. Triennio 1995-97.**

	Persona			Patrimonio			Economia e Fede P.			Stato e Istituzioni		
	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.
Piacenza	94,7	5,3	100	91,6	8,4	100	93,8	6,2	100	77,2	22,8	100
Parma	93,2	6,8	100	84,2	15,8	100	93,4	6,6	100	81,1	18,9	100
Reggio Emilia	88,4	11,6	100	76,7	23,3	100	90,1	9,9	100	76,7	23,3	100
Modena	91,6	8,4	100	85,2	14,8	100	84,5	15,5	100	81,0	19,0	100
Bologna	88,0	12,0	100	82,7	17,3	100	85,1	14,9	100	81,9	18,1	100
Ferrara	98,3	1,7	100	95,1	4,9	100	98,1	1,9	100	94,8	5,2	100
Ravenna	91,8	8,2	100	91,5	8,5	100	96,5	3,5	100	83,4	16,6	100
Forlì	89,5	10,5	100	97,0	3,0	100	95,7	4,3	100	86,6	13,4	100
Rimini*	80,6	19,4	100	66,7	33,3	100	84,1	15,8	100	79,5	20,5	100
Regione	91,2	8,8	100	85,3	14,7	100	90,3	9,7	100	82,0	18,0	100

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

\* Per quanto riguarda Rimini, anche in questo caso sono stati utilizzati i dati relativi al giudicato penale del 1995.



Ancora una volta, i dati presentati si allineano con quanto emerge dalle interviste da noi svolte, in relazione alla rilevanza della partecipazione di cittadini stranieri ad attività illegali, nei diversi contesti provinciali.

La disaggregazione dell'insieme di denunce secondo il tipo di reato, utilizzando la tipologia a sei categorie messa a punto dall'ISTAT, evidenzia ulteriori peculiarità (tabella 15).

In primo luogo, possiamo notare come, a livello regionale, la quota relativa delle azioni penali contro stranieri sia più elevata per quanto riguarda i reati contro lo stato e le istituzioni (giustizia, PA, ecc.), per i

**Tabella 16 - Distribuzione delle denunce contro cittadini italiani, per tipo di reato e provincia: azioni penali contro noti (escluse le denunce per emissione di assegni a vuoto). Valori percentuali. Triennio 1995-97.**

	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FO	Regione
Lesioni, percosse e rissa	24,7	19,4	29,9	23,0	17,5	21,0	18,7	9,7	21,1
Furto	15,1	16,3	15,8	15,5	13,6	15,0	14,0	25,0	15,3
Ingiurie e diffamazioni	10,4	7,0	10,7	6,3	6,3	9,1	6,2	2,0	7,5
Resistenza e oltraggio	6,0	14,7	5,8	6,4	6,2	5,8	3,6	4,0	7,1
Truffe	10,0	5,0	6,9	9,0	6,1	6,7	7,7	3,9	6,8
Stupefacenti	3,8	2,5	2,8	3,1	10,1	9,2	10,6	16,1	6,6
Contro la giustizia	3,8	5,1	4,4	6,4	5,6	4,4	5,2	8,4	5,3
Ricettazione	4,1	3,8	4,7	10,1	4,3	4,5	8,7	1,9	5,2
Altri contro l'economia	1,0	5,4	1,8	3,0	5,0	5,0	1,4	7,1	3,8
Rapina	1,6	1,7	1,3	1,6	5,5	2,2	3,5	4,6	3,0
Danni	5,0	4,8	3,4	2,3	2,1	2,8	1,9	0,5	3,0
Altri contro famiglia e morale	3,0	3,4	3,0	2,5	3,1	2,7	2,6	2,5	2,9
Contro incol. e libertà ind.	2,4	2,8	2,3	2,4	3,4	3,0	2,9	2,7	2,8
Contro la vita	2,1	2,7	2,4	4,0	3,0	1,3	2,5	0,7	2,6
Falsi Pubblici	3,4	2,2	1,9	2,0	3,0	2,6	4,3	2,4	2,6
Armi	1,7	1,8	1,6	1,2	3,1	2,9	3,5	5,7	2,4
Falsi Privati	1,7	1,4	1,2	1,2	1,9	1,9	2,2	2,9	1,7
Prostituzione	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,6	0,0	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
v.a.	(3144)	(5510)	(5408)	(4489)	(10288)	(3793)	(2311)	(1469)	(36412)

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT



**Tabella 17 - Distribuzione delle denunce contro cittadini stranieri, per tipo di reato e provincia: azioni penali contro noti (escluse le denunce per emissione di assegni a vuoto). Valori percentuali. Triennio 1995-97.**

	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FO	Totale
Stupefacenti	0,0	10,7	5,1	22,4	40,5	4,1	10,2	10,6	23,1
Furto	22,1	23,1	29,2	20,2	12,2	26,9	11,2	10,6	18,6
Lesioni, percosse e rissa	19,8	12,0	18,7	13,2	10,7	11,7	13,9	21,2	13,4
Resistenza e oltraggio	9,6	19,5	8,6	11,4	7,6	9,7	8,5	10,6	10,1
Falsi Pubblici	14,9	7,5	7,9	4,8	2,3	13,8	8,1	12,5	5,6
Ricettazione	4,3	5,0	5,2	10,3	2,8	5,5	7,5	1,9	4,8
Rapina	0,3	3,8	1,9	2,0	7,5	3,4	5,8	3,8	4,7
Contro la giustizia	7,3	3,9	4,4	4,2	2,7	4,8	2,4	9,6	3,7
Danni	6,3	4,2	4,7	1,9	1,0	2,8	0,7	0,0	2,5
Armi	2,3	1,8	0,9	1,7	2,8	0,7	4,7	3,8	2,2
Altri contro famiglia e morale	4,6	2,6	1,4	1,9	1,2	2,1	6,4	2,9	2,0
Altri contro l'economia	3,3	0,8	1,5	0,5	1,4	6,2	7,1	2,9	1,7
Ingiurie e diffamazioni	2,3	0,6	4,6	1,4	0,5	1,4	1,4	0,0	1,5
Contro incol. e libertà ind.	1,0	1,1	2,0	0,4	1,2	2,1	3,7	1,0	1,3
Prostituzione	0,0	0,6	0,2	0,2	2,2	0,0	4,4	0,0	1,3
Contro la vita	0,0	0,6	0,7	2,3	1,5	0,0	1,0	2,9	1,2
Truffe	1,3	1,1	1,9	1,0	0,6	3,4	1,4	0,0	1,1
Falsi Privati	0,7	1,1	1,1	0,4	1,2	1,4	1,7	5,8	1,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
v.a.	(303)	(880)	(1240)	(842)	(2801)	(145)	(295)	(104)	(6610)

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

quali raggiunge complessivamente un valore pari al 18%. Al secondo posto, vengono i reati contro il patrimonio, seguiti da quelli contro l'economia e la fede pubblica e, infine, da quelli contro la persona.

In secondo luogo, il confronto tra le singole realtà provinciali evidenzia forti elementi di differenziazione. Per quanto riguarda i reati contro lo stato e le istituzioni, ad esempio, si va da una percentuale pari al 5,2% di azioni penali contro cittadini stranieri a Ferrara, al 23,3% di Reggio Emilia. Sempre Reggio Emilia si distingue per la percentuale più elevata di stranieri denunciati per reati contro il patrimonio (23,3%), mentre la percentuale più bassa si registra a Forlì (3%). Più in generale, Reggio Emilia, Modena, Parma e Bologna si caratterizzano per valori superiori alla media regionale per tutti i tipi di reato



considerati, mentre Forlì, Ravenna, Ferrara e Piacenza presentano valori quasi sempre inferiori alla media.

In terzo luogo, le percentuali di stranieri condannati per tipo di reato sono, per la provincia di Rimini, superiori a quelle di tutte le altre province emiliano-romagnole, fatta eccezione per i reati contro lo stato e le istituzioni, rispetto ai quali il primato regionale spetta a Reggio Emilia. Sempre a proposito di Rimini, è particolarmente degna di nota la distribuzione dei dati tra italiani e stranieri, in relazione ai reati contro il patrimonio: un terzo di tutti coloro che sono stati giudicati per tali reati nel 1995 in provincia di Rimini erano, infatti, cittadini stranieri (tabella 15).

Un altro aspetto interessante riguarda la polarizzazione dei denunciati, non più per reato, ma per provincia (tabella 18).<sup>9</sup> Più precisamente, abbiamo province nelle quali le azioni penali a carico di stranieri sono, in termini percentuali sul totale delle azioni penali per stranieri a livello regionale, molto elevate. È questo il caso di Bologna, dove le azioni penali contro italiani rappresentano, nel triennio, il 30,3% del totale delle azioni penali a livello regionale (tabella 9), ma la quota di azioni penali a carico di stranieri sale invece al 41%: quattro azioni penali su dieci in regione riguardano dunque stranieri denunciati nella sola provincia di Bologna, percentuale che aumenta ulteriormente a poco meno del 50% nel 1996 (tabella 18). Una situazione simile, anche se con differenze meno accentuate, la ritroviamo a Modena (10,3% di italiani contro 12,4% di stranieri) e Reggio Emilia (13,4% di italiani contro 18,2% di stranieri).

In tutte le altre province, al contrario, la quota di stranieri denunciati è sempre inferiore alla quota relativa di italiani (tabella 18).

L'ultimo aspetto riguarda i confronti tra la distribuzione delle azioni penali contro stranieri e italiani, interni a ciascuna provincia e tra ciascuna provincia e la regione, per tipo di reato. In relazione a quest'ultimo punto, non considereremo la situazione riminese, in quanto i dati sul giudicato penale, all'aumentare del livello di disaggregazione delle informazioni, diventano sempre meno confrontabili con quelli sulle denunce contro noti.

Va comunque ricordato che la realtà riminese si caratterizza, come del resto emerge anche dalle interviste fatte a magistrati e dirigenti di polizia, per un coinvolgimento rilevante di cittadini stranieri in quasi tutti i tipi di attività illegali considerati.

**Tabella 18 - Distribuzione delle denunce per nazionalità e provincia: azioni penali contro noti. Valori percentuali. Anni 1995, 1997 e triennio.**

	95			97			Totale		
	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.	lt.	Str.	Tot.
Piacenza	7,1	3,4	6,7	4,5	2,3	4,2	7,2	5,1	7,0
Parma	9,9	11,3	10,0	21,0	19,5	20,8	15,0	14,0	14,9
Reggio Emilia	17,3	20,7	17,6	14,8	22,4	15,9	13,4	18,2	14,0
Modena	10,1	15,8	10,7	12,9	10,3	12,6	10,3	12,4	10,6
Bologna	25,6	38,0	26,9	29,6	39,3	31,0	30,3	40,9	31,5
Ferrara	13,2	3,0	12,1	7,1	0,8	6,2	10,7	2,3	9,7
Ravenna	13,5	5,4	12,6	4,2	3,6	4,1	8,8	5,0	8,3
Forlì	3,2	2,4	3,1	5,2	1,6	4,7	3,9	1,9	3,6
Rimini	0,2	-	0,2	0,6	0,2	0,6	0,4	0,4	0,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

Incominciamo la nostra rassegna con i furti (tabella 19).

In generale, la percentuale di azioni penali per furto a carico di stranieri è più alta di quella complessiva per l'insieme dei reati (18,1% contro 11,8%). Tale percentuale risulta particolarmente elevata a

**Tabella 19 - Denunce per reati di furto, per provincia di commissione del reato e nazionalità del denunciato: azioni penali contro noti. Valori assoluti. Percentuali di riga e di colonna. Triennio 1995-97.**

	lt.	Str.	Totale	lt.	Str.	Totale	lt.	Str.	Totale
Reggio Emilia	853	362	1.215	15,1	29,1	17,6	70,2	29,8	100,0
Bologna	1.401	343	1.744	24,8	27,5	25,3	80,3	19,7	100,0
Modena	697	170	867	12,3	13,6	12,6	80,4	19,6	100,0
Parma	897	203	1.100	15,9	16,3	15,9	81,5	18,5	100,0
Piacenza	476	67	543	8,4	5,4	7,9	87,7	12,3	100,0
Ravenna	324	33	357	5,7	2,6	5,2	90,8	9,2	100,0
Ferrara	568	39	607	10,0	3,1	8,8	93,6	6,4	100,0
Forlì	367	11	378	6,5	0,9	5,5	97,1	2,9	100,0
Rimini	72	18	90	1,3	1,4	1,3	80,0	20,0	100,0
Regione	5.655	1.246	6.901	100,0	100,0	100,0	81,9	18,1	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT



Reggio Emilia, dove raggiunge il 29,8% (tre azioni penali su dieci per furto sono a carico di stranieri, delle quali il 14,2% riguarda maghrebini e l'11% ex-jugoslavi e albanesi). Parma, Modena e Bologna si situano, anche se di poco, sopra la media regionale, mentre le altre province mostrano percentuali molto più basse (tabella 16).

Il dato reggiano è davvero anomalo e viene confermato dal fatto che le azioni penali per furto contro stranieri in provincia di Reggio Emilia rappresentano il 30% sul totale regionale (calcolato sui soli stranieri), una percentuale superiore a quella della stessa Bologna (27,5%). Il confronto con gli italiani mostra invece valori molto diversi (24,8% per Bologna e 15,1% per Reggio Emilia, sul totale regionale).

La situazione è ben diversa per quanto riguarda le rapine (tabella 20). Il valore medio regionale per le azioni penali per rapina è ben superiore a quello per tutti i reati nel loro complesso (22,3% contro 11,8%). Le province in cui la percentuale di stranieri denunciati per rapina è più elevata sono Bologna, Parma e Reggio Emilia: tutte con valori sopra la media regionale.

Le percentuali di colonna, tuttavia, mostrano un quadro molto diverso. Poco più della metà delle azioni penali per rapina, infatti, riguardano fatti commessi nella provincia di Bologna e tale quota sale al 68% per quanto concerne le denunce contro stranieri (2 denunce su tre).

*Tabella 20 - Denunce per reati di rapina, per provincia di commissione del reato e nazionalità del denunciato: azioni penali contro noti. Valori assoluti, percentuali di riga e di colonna. Triennio 1995-97.*

	It.	Str.	Totale	It.	Str.	Totale	It.	Str.	Totale
Bologna	561	211	772	51,7	67,8	55,3	72,7	27,3	100,0
Parma	94	33	127	8,7	10,6	9,1	74,0	26,0	100,0
Reggio Emilia	72	23	95	6,6	7,4	6,8	75,8	24,2	100,0
Modena	72	17	89	6,6	5,5	6,4	80,9	19,1	100,0
Ravenna	81	17	98	7,5	5,5	7,0	82,7	17,3	100,0
Ferrara	82	5	87	7,6	1,6	6,2	94,3	5,7	100,0
Forlì	68	4	72	6,3	1,3	5,2	94,4	5,6	100,0
Piacenza	49	1	50	4,5	0,3	3,6	98,0	2,0	100,0
Rimini	6		6	0,6	-	0,4	100,0	-	100,0
Regione	1.085	311	1.396	100,0	100,0	100,0	77,7	22,3	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

Se Reggio Emilia si caratterizza, dunque, per una polarizzazione relativa alle denunce per furto contro stranieri, appannaggio di Bologna sembrano essere le denunce per rapina.

Ricordiamo che, a proposito delle rapine, da tutte le interviste effettuate si evince una sorta di divisione del lavoro tra stranieri e italiani: i primi, assieme a una componente di tossicodipendenti italiani, effettuerebbero in prevalenza le cosiddette “rapinette” o “rapine improprie”, mentre le rapine più importanti sarebbero effettuate da gruppi e organizzazioni di italiani.

La situazione si modifica ulteriormente se consideriamo gli altri reati contro il patrimonio (furti e rapine escluse), per i quali la percentuale regionale di azioni penali contro cittadini stranieri è inferiore a quella per i reati nel loro complesso (9,3% contro 11,8%).

Bologna con il 9,3% di denunciati stranieri si situa, in questo caso, al di sotto della media regionale, mentre Reggio Emilia, con il 15,2% si pone nuovamente in evidenza per il valore più elevato (tabella 21).

**Tabella 21 - Denunce per altri reati contro il patrimonio, per provincia di commissione del reato e nazionalità del denunciato: azioni penali contro noti. Valori assoluti, percentuali di riga e di colonna. Triennio 1995-97.**

	It.	Str.	Totale	It.	Str.	Totale	It.	Str.	Totale
Reggio Emilia	813	146	959	14,9	26,0	15,9	84,8	15,2	100,0
Parma	750	91	841	13,7	16,2	13,9	89,2	10,8	100,0
Modena	960	111	1.071	17,6	19,8	17,8	89,6	10,4	100,0
Bologna	1.279	125	1.404	23,4	22,3	23,3	91,1	8,9	100,0
Ravenna	424	28	452	7,8	5,0	7,5	93,8	6,2	100,0
Piacenza	600	36	636	11,0	6,4	10,5	94,3	5,7	100,0
Ferrara	534	17	551	9,8	3,0	9,1	96,9	3,1	100,0
Forlì	92	2	94	1,7	0,4	1,6	97,9	2,1	100,0
Rimini	17	5	22	0,3	0,9	0,4	77,3	22,7	100,0
Regione	5.469	561	6.030	100,0	100,0	100,0	90,7	9,3	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

Reggio Emilia spicca, in sintesi, come la provincia in cui gli stranieri vengono denunciati in modo molto superiore alla media per tutti i reati contro il patrimonio.

Qualcosa di simile accade anche per i reati contro l'economia (tabella



19), per i quali le azioni penali carico di stranieri sono in generale molto basse (3,9%), fatta eccezione ancora una volta per Reggio Emilia dove l'8% dei denunciati per reati contro l'economia (stupefacenti esclusi) sono stranieri e i denunciati stranieri in provincia rappresentano il 22,9% di tutti gli stranieri denunciati in regione per tali reati (contro il 24,8% di Bologna, tabella 22).

**Tabella 22 - Denunce per vari reati contro l'economia, per provincia di commissione del reato e nazionalità del denunciato: azioni penali contro noti. Valori assoluti, percentuali di riga e di colonna. Triennio 1995-97.**

	lt.	Str.	Totale	lt.	Str.	Totale	lt.	Str.	Totale
Piacenza	874	66	940	4,6	8,5	4,7	93,0	7,0	100,0
Reggio Emilia	2.054	179	2.233	10,7	22,9	11,2	92,0	8,0	100,0
Modena	1.283	72	1.355	6,7	9,2	6,8	94,7	5,3	100,0
Forlì	633	28	661	3,3	3,6	3,3	95,8	4,2	100,0
Parma	2.990	127	3.117	15,6	16,3	15,6	95,9	4,1	100,0
Bologna	6.565	194	6.759	34,2	24,8	33,8	97,1	2,9	100,0
Ravenna	2.489	69	2.558	13,0	8,8	12,8	97,3	2,7	100,0
Ferrara	2.262	44	2.306	11,8	5,6	11,5	98,1	1,9	100,0
Rimini	46	2	48	0,2	0,3	0,2	95,8	4,2	100,0
Regione	19.196	781	19.977	100,0	100,0	100,0	96,1	3,9	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

L'ultima fattispecie criminale, rispetto alla quale Reggio Emilia si colloca in una posizione ben delineata è rappresentata dalle azioni penali per lesioni, percosse e rissa (tabella 23). Assieme a Bologna e, abbastanza stranamente, a Forlì, presenta, infatti, percentuali di denunciati stranieri superiori alla media regionale e contribuisce alle denunce contro gli stranieri sul totale regionale per tali reati con un ragguardevole 26,1%, secondo solo a Bologna (33,7%) e ben lontano, ad esempio, dal 12,5% di Modena, terza provincia nella graduatoria regionale.

I reati di droga, assieme a quelli connessi allo sfruttamento e al favoreggiamento della prostituzione - che, quantitativamente, sono però trascurabili - rimangono comunque la fattispecie rispetto alla quale gli stranieri risultano maggiormente criminalizzati (tabella 24).

In questi caso, le denunce provengono dalle polizie (CC, PS e molto



**Tabella 23 - Denunce per lesioni, percosse e rissa, per provincia di commissione del reato e nazionalità del denunciato: azioni penali contro noti. Valori assoluti, percentuali di riga e di colonna. Triennio 1995-97.**

	lt.	Str.	Totale	lt.	Str.	Totale	lt.	Str.	Totale
Bologna	1.804	299	2.103	23,5	33,7	24,5	85,8	14,2	100,0
Forlì	142	22	164	1,8	2,5	1,9	86,6	13,4	100,0
Reggio Emilia	1.616	232	1.848	21,0	26,1	21,6	87,4	12,6	100,0
Modena	1.031	111	1.142	13,4	12,5	13,3	90,3	9,7	100,0
Parma	1.067	106	1.173	13,9	11,9	13,7	91,0	9,0	100,0
Ravenna	433	41	474	5,6	4,6	5,5	91,4	8,6	100,0
Piacenza	775	60	835	10,1	6,8	9,7	92,8	7,2	100,0
Ferrara	797	17	814	10,4	1,9	9,5	97,9	2,1	100,0
Rimini	18		18	0,2	-	0,2	100,0	-	100,0
Regione	7.683	888	8.571	100,0	100,0	100,0	89,6	10,4	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

meno spesso GdF) e, come del resto si ricava anche dalla interviste svolte, risultano strettamente legate alle pratiche di controllo del territorio, investigative e di prevenzione/repressione dei reati. Siamo pertanto di fronte alla componente della delittuosità maggiormente sensibile alle scelte discrezionali operate delle polizie.<sup>10</sup>

**Tabella 24 - Denunce per reati di droga, per provincia di commissione del reato e nazionalità del denunciato: azioni penali contro noti. Valori assoluti, percentuali di riga e di colonna. Triennio 1995-97.**

	lt.	Str.	Totale	lt.	Str.	Totale	lt.	Str.	Totale
Modena	138	189	327	5,7	12,4	8,3	42,2	57,8	100,0
Bologna	1034	1135	2169	42,7	74,3	54,9	47,7	52,3	100,0
Parma	135	94	229	5,6	6,2	5,8	59,0	41,0	100,0
Reggio Emilia	150	63	213	6,2	4,1	5,4	70,4	29,6	100,0
Ravenna	244	30	274	10,1	2,0	6,9	89,1	10,9	100,0
Forlì	236	11	247	9,7	0,7	6,3	95,5	4,5	100,0
Ferrara	348	6	354	14,4	0,4	9,0	98,3	1,7	100,0
Piacenza	120		120	5,0	-	3,0	100,0	-	100,0
Rimini	17		17	0,7	-	0,4	100,0	-	100,0
Regione	2422	1528	3950	100,0	100,0	100,0	61,3	38,7	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT



La percentuale di stranieri denunciati per reati droga è, complessivamente, del 38,7%, con valori superiori al 50% per Bologna e Modena, e un non trascurabile 40% di Parma. Allo stesso tempo i valori “tracollano” se si considerano Piacenza, dove non ci sono denunciati stranieri, Ferrara (1,7%) e Forlì (4,5%). I dati quantitativi sono, anche in questo caso, perfettamente coerenti con le interviste da noi raccolte tra dirigenti di PS e magistrati.

Particolarmente rilevante il dato di Bologna con il 54,9% delle denunce complessive per reati di droga e il 74,3% di quelle contro stranieri (tre denunce contro stranieri su quattro provengono dalla sola provincia di Bologna).

Sempre Bologna, Reggio Emilia e Modena, con l’aggiunta di Ravenna, evidenziano valori superiori alla media, in relazione ai reati di resistenza e oltraggio: indicatori chiari di un’ ‘interazione difficile’ tra stranieri e polizia (tabella 25).<sup>11</sup> Le denunce sono superiori alla media dell’insieme dei reati e, come nel caso di quelle per reati di droga, segnalano un ruolo cruciale dell’attività di polizia nella produzione di questa fattispecie criminale.

*Tabella 25 - Denunce per reati resistenza all’arresto e oltraggio a pubblico ufficiale, per provincia di commissione del reato e nazionalità del denunciato: azioni penali contro noti. Valori assoluti, percentuali di riga e di colonna. Triennio 1995-97.*

	lt.	Str.	Totale	lt.	Str.	Totale	lt.	Str.	Totale
Reggio Emilia	314	107	421	12,1	16,0	12,9	74,6	25,4	100,0
Bologna	636	213	849	24,4	31,9	25,9	74,9	25,1	100,0
Modena	288	96	384	11,1	14,4	11,7	75,0	25,0	100,0
Ravenna	83	25	108	3,2	3,7	3,3	76,9	23,1	100,0
Parma	808	172	980	31,0	25,7	29,9	82,4	17,6	100,0
Forlì	59	11	70	2,3	1,6	2,1	84,3	15,7	100,0
Piacenza	189	29	218	7,3	4,3	6,7	86,7	13,3	100,0
Ferrara	219	14	233	8,4	2,1	7,1	94,0	6,0	100,0
Rimini	9	1	10	0,3	0,1	0,3	90,0	10,0	100,0
Regione	2605	668	3273	100,0	100,0	100,0	79,6	20,4	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

## 5. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In conclusione, mi sembra opportuno aggiungere solo alcune considerazioni di sfondo a proposito delle interpretazioni che è possibile e ragionevole dare, sulla base dei dati statistici a disposizione, della partecipazione di cittadini stranieri ad attività illegali.

Un primo elemento, spesso trascurato, riguarda la necessità di abbandonare la definizione generica di “criminalità degli stranieri o degli immigrati”. Al di là delle ragioni di carattere teorico che suggeriscono tale opzione (Sayad 1992, dal Lago 1999), la stessa analisi, per quanto parziale, dei dati statistici a disposizione (corroborata dalle risultanze qualitative raccolte tramite interviste a testimoni privilegiati: si veda il prossimo capitolo) mostra come all'interno variegato mondo dell'immigrazione emergano alcune caratteristiche socio-demografiche ricorrenti tra i cittadini stranieri denunciati e sottoposti a procedimento giudiziario (la stessa cosa vale anche per i condannati: si veda, Barbagli 1998).

1) Si tratta in prevalenza di maschi giovani, privi, come evidenziato dai pochi studi di carattere qualitativo svolti in materia, di riferimenti familiari significativi in Italia (Colombo 1998, Palidda 1998).

2) La grande maggioranza dei denunciati in Emilia-Romagna, ma i dati sono in linea con quanto accade nel resto del paese (Barbagli 1998, Palidda 1996 e 1999), proviene da una manciata di paesi, molto prossimi geograficamente e attraversati negli anni recenti da gravi crisi di carattere politico (ex-Jugoslavia, Albania, Algeria) e/o da un crescente degrado della situazione economica (Tunisia e Marocco).

3) Poco o nulla si sa, almeno dal punto di vista statistico, dei contesti sociali di provenienza di tali soggetti (urbani/rurali, più o meno toccato da processi di modernizzazione, ecc.), della loro estrazione sociale e, ancora meno, dei modelli culturali di riferimento: diffusione di modelli di consumo giovanili tipici dei contesti di immigrazione (Colombo 1998, IreR 1994; Palidda 1998 e il capitolo curato da Monia Giovanetti del presente rapporto), preesistenti modelli culturali devianti, atteggiamenti conflittuali scaturiti da vissuti di esclusione dai privilegi dei paesi dominanti e dalle frustrazioni connesse all'esperienza migratoria (Palidda 1999), e così via.



4) I dati statistici sono ancor più poveri di informazioni circa le modalità secondo le quali si è snodata l'esperienza migratoria: dall'organizzazione del viaggio all'esistenza di reti di riferimento più o meno coese, dalle diverse forme di inserimento - formali/informali, precarie/stabili - nel mercato del lavoro alle modalità di regolarizzazione.

L'ultimo punto, relativo alla condizione legale dello straniero, merita un'attenzione particolare. La condizione di clandestinità/irregolarità è, per ragioni spesso diverse (tra gli altri, Barbagli 1998), da molti ritenuta una variabile cruciale nella spiegazione degli alti tassi di coinvolgimento degli immigrati in attività illegali<sup>12</sup>. Da parte nostra, non siamo stati in grado di aggiungere molto a tali ipotesi, data l'assenza dell'informazione sul permesso di soggiorno nelle basi dati utilizzate. Ciononostante, anche qualora altre fonti statistiche fossero disponibili - mi riferisco ai dati del CED del Ministero degli interni relativi ai fermi e agli arresti effettuati dalle forze di polizia - e mostrassero che una percentuale molto elevata di arrestati, denunciati, condannati e/o detenuti stranieri è effettivamente priva di permesso di soggiorno, rimarrebbe in ogni caso da spiegare perché l'esperienza dell'immigrazione clandestina e/o della perdita dei diritti di soggiorno - sperimentata in modo molto simile da immigrati delle più diverse provenienze (si pensi solo al caso dei cinesi o ai filippini) - si associ alla partecipazione ad attività devianti in modo discontinuo e selettivo rispetto ai gruppi nazionali. A questo proposito, l'unico elemento di certezza riguarda il fatto che l'equazione "immigrato irregolare uguale potenziale criminale", lungi dal costituire un elemento esplicativo del coinvolgimento in attività delittuose, rappresenta un fattore chiave nella strutturazione delle rappresentazioni dell'immigrato criminale diffuse tra la popolazione e che informano le prassi delle agenzie di controllo sociale e repressione. Solo in questo senso, peraltro, mi sembra corretto utilizzare in sede di analisi il concetto di criminalità degli immigrati (Quassoli 1999).

Detto questo, ci sembra altresì plausibile affermare che la condizione di irregolarità possa costituire una variabile non trascurabile per rendere conto della partecipazione degli stranieri ad attività illegali, in termini di processo di criminalizzazione: essa, infatti, rappresenta, al contempo, un indicatore di debolezza/marginalità della posizione sociale di coloro i quali la sperimentano, o l'abbiano sperimentata in una fase della loro traiettoria migratoria, e un dispositivo di



categorizzazione centrale nelle pratiche repressive e nelle rappresentazioni di coloro i quali operano all'interno delle agenzie di controllo sociale. Una condizione limitante in relazione alle strategie di inserimento sociale degli stranieri e penalizzante in relazione all'esposizione a forme di controllo.<sup>13</sup>

Proprio ad alcuni aspetti di questo delicato incrocio è dedicato il prossimo capitolo del rapporto.

#### NOTE

<sup>1</sup> I dati di Rimini relativi al 1995 sono compresi in quelli della Forlì-Cesena. Un controllo eseguito direttamente presso la Procura di Rimini ci ha permesso di verificare che le azioni penali effettivamente avviate a Rimini nei tre anni considerati sono superiori a quelle risultanti dai dati ISTAT per tutte le province emiliano-romagnole, ad eccezione di Bologna.

Anche i valori relativi a Forlì sono piuttosto lontani dalla media regionale e 'anomali', con un rapporto azioni penali denunce del 14,4%.

<sup>2</sup> Circa l'importanza dell'allarme sociale connesso al coinvolgimento di cittadini stranieri in diverse attività illegali, si veda il capitolo successivo.

<sup>3</sup> I casi riminese e reggiano mettono fortemente in discussione l'affidabilità delle statistiche giudiziarie sulle azioni penali per l'analisi della criminalità. Per questa ragioni, ci limiteremo a presentare un quadro descrittivo dei dati giudiziari a livello regionale e provinciale, indicando, di volta in volta, le situazioni che, a nostro parere, richiedono qualche cautela addizionale.

<sup>4</sup> L'informazione sulla fonte si riferisce a chi rende nota la *notizia criminis* al magistrato; questo significa che una parte delle denunce provenienti dalle forze di polizia scaturisce da azioni investigative o interventi autonomi e una parte da denunce sporte da privati cittadini.

<sup>5</sup> In che misura ciò derivi dal fatto che le attività nelle quali gli stranieri sono maggiormente presenti coincidano con quelle sulle quali s'incentra l'azione di polizia, senza che gli stranieri rappresentino un



target “privilegiato” di tale azione, o dal fatto che PS e CC oltre a privilegiare interventi contro certi tipi di reati, privilegino anche interventi contro certi tipi di presunti autori di reato, è un quesito che non è possibile sciogliere sulla base dai dati a nostra disposizione.

<sup>6</sup> Parliamo di denunce e non di denunciati, poiché i file sulla delittuosità hanno come unità di rilevazione le denunce. I denunciati, almeno uno per denuncia, sono in numero maggiore; non si rilevano tuttavia scostamenti significativi per gruppi nazionali rispetto alla numerosità media dei denunciati per ciascuna denuncia, anche per diversi tipi di reato. Le percentuali calcolate per le denunce, per questa ragione, dovrebbero riflettere quelle relative ai denunciati. La nazionalità dei denunciati è stata definita considerando per ciascuna denuncia, nei casi in cui fossero presenti denunciati di nazionalità diversa, quella maggiormente rappresentata.

<sup>7</sup> I dati percentuali relativi ai reati connessi alla prostituzione sono particolarmente problematici, dato il basso numero di azioni penali per tale fattispecie: solo novantuno per il triennio 1995-97. Analoghe considerazioni valgono anche per i reati di “sequestro di persona e estorsione” (153 denunce nel triennio) e per gli “altri reati” (260 denunce nel triennio).

<sup>8</sup> I valori percentuali relativi al sottogruppo degli stranieri aumentano in media di circa due punti, qualora si escludano i reati di emissione di assegni a vuoto.

<sup>9</sup> I problemi esposti nel secondo paragrafo riguardanti il diverso livello di completezza delle basi dati a livello provinciale suggeriscono di trattare con una certa cautela le distribuzioni provinciali delle variabili.

<sup>10</sup> Per le specificità connesse ai reati di droga, sia dal punto di vista degli autori di reati che da quello delle strategie di prevenzione/repressione, si veda il prossimo capitolo del rapporto.

<sup>11</sup> Anche in relazione a questo punto si veda il prossimo capitolo del rapporto.

<sup>12</sup> Per un’analisi dettagliata di come il nesso condizione legale/coinvolgimento in attività illegali sia al centro delle



rappresentazioni e delle prassi degli operatori di polizia e degli operatori del diritto, si veda il prossimo capitolo.

<sup>13</sup> Sarebbe inoltre di estrema importanza acquisire molte più informazioni di quelle contenute nei dati statistici disponibili al fine di comprendere i percorsi specifici e differenziati, a livello territoriale, che portano all'inserimento in diversi contesti illegali di persone, che, tra le altre caratteristiche in comune, hanno anche quella di essere immigrati e irregolari. L'analisi dovrebbe essere in questo senso indirizzata alla specificazione delle modalità secondo le quali le condizioni esistenziali degli immigrati interagiscono con le caratteristiche economiche, politiche e sociali dei contesti territoriali studiati: dalle potenzialità di guadagno che una città come Rimini può offrire a coloro che si dedicano ad attività illegali di diverso tipo, alla presenza di un controllo sociale diffuso, in cittadine come Forlì e Ferrara; dalle potenzialità di inserimento lavorativo regolare, testimoniate da più fonti, in province come Reggio Emilia, alle campagne di criminalizzazione che hanno attraversato negli anni recenti molte città emiliano-romagnole (inclusa la stessa Reggio Emilia).



# Rappresentazioni sociali e pratiche organizzative di polizia e magistratura

di **Fabio Quassoli e Milena Chiodi**

## 1. INTRODUZIONE

Nell'ambito del progetto "Multiculturalismo e sicurezza", ci siamo occupati della relazione tra immigrazione e sicurezza, a partire dalle pratiche e dalle rappresentazioni di funzionari della Polizia di Stato e magistrati.

Per due ordini di ragioni, Polizia di Stato e magistratura forniscono un osservatorio privilegiato per analizzare aspetti dell'immigrazione che, a diverso titolo, si ricollegano con i problemi e i discorsi sulla sicurezza nelle aree urbane emiliano-romagnole.

In primo luogo, esse sono una fonte insostituibile di conoscenza del territorio in materia di in/sicurezza; una conoscenza che deriva sia dalle attività di prevenzione, indagine e repressione dei reati (compiti cruciali per la gestione dei fenomeni di insicurezza), sia dal contatto quotidiano - questo è particolarmente vero per le forze di polizia - con le ansie, le paure e le richieste di sicurezza provenienti dai cittadini.<sup>1</sup>

In secondo luogo, polizia e magistratura rappresentano due "definitori primari" (Hall e altri 1978) nel campo dell'in/sicurezza: anche sulla base del loro operato - e alle percezioni, rappresentazioni e strategie che lo caratterizzano - possono pertanto essere identificate le dimensioni salienti, e gli attori principali, dell'insicurezza.

La strategia di ricerca da noi seguita è stata dunque duplice.

Da un lato, abbiamo raccolto informazioni qualitative circa la rilevanza



e le caratteristiche del coinvolgimento di cittadini stranieri in attività illecite che fossero strettamente legate ai problemi e al dibattito sulla sicurezza nelle città emiliano-romagnole.

Dall'altro lato, abbiamo indagato il ruolo attivo, svolto da polizia e magistratura in quanto definitori primari dell'in/sicurezza, nel processo di *criminalizzazione* degli immigrati<sup>2</sup>. L'assunzione che partecipino diffusamente e massicciamente ad attività illegali ad alta visibilità sociale (reati di strada), unitamente alla problematicità della loro condizione legale, rende, infatti, gli immigrati nel loro complesso, e alcuni gruppi in particolare, una delle principali fonti di preoccupazione, sia per le istituzioni che hanno il compito di vegliare sulla sicurezza dei cittadini sia per la cittadinanza in generale.<sup>3</sup>

La 'criminalità degli immigrati' e l'insicurezza sociale connessa alla loro presenza e alle attività cui si dedicano vengono generalmente trattate alla stregua di fenomeni autoevidenti, che non necessitano di ulteriori specificazioni e dei quali si possono formulare - tramite ipotesi teoriche, tecniche di indagine, dati e modelli di analisi - descrizioni e spiegazioni. A nostro parere, può essere utile, per meglio comprendere la dinamica dei processi sociali in gioco, prendere le mosse da un'assunzione differente: ipotizziamo che i binomi immigrazione/insicurezza e immigrazione/criminalità rimandino a fatti sociali oggettivi, nella misura in cui diversi attori sociali, in particolari contesti organizzativi, se ne avvalgano come dispositivi di categorizzazione, al fine di riconoscere, classificare, descrivere, identificare e spiegare la realtà sociale.

Immaginiamo, dunque, che lo statuto di realtà di un fenomeno, quale la criminalità degli immigrati, sia, di conseguenza, indissolubilmente legato all'insieme di procedure e metodi che consentono di riconoscerla, descriverla e spiegarla (Pollner 1987): pratiche seguite dalla polizia (Sacks 1983, Manning 1977, § 2 e 4), regole utilizzate da giudici, pubblici ministeri e avvocati per dare avvio ad azioni penali, organizzare le indagini e gestire i procedimenti giudiziari (Maynard 1984, Sudnow 1965, § 4) tecniche di analisi e spiegazioni sviluppate dagli scienziati sociali per interpretare le statistiche giudiziarie (Cicourel 1968, Kitsuse e Cicourel 1963), e così via.

Lo spostamento di *focus* analitico, rispetto ad altre analisi, condotte in campo criminologico e sociologico, sul rapporto tra immigrazione, criminalità e in/sicurezza, si traduce nella scelta di concentrare l'attenzione sulle procedure standard di funzionamento di alcuni



contesti istituzionali, all'interno dei quali la criminalità degli immigrati, e il ruolo di questi ultimi in quanto "generatori di insicurezza", rappresentano un elemento simbolico rilevante nelle prassi quotidiane e una sorta di conoscenza condivisa e data per scontata della realtà sociale.

Dal punto di vista metodologico, abbiamo seguito un approccio qualitativo, basato su interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati, effettuate in sette delle nove province emiliano-romagnole (Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì e Rimini). L'estensione geografica della ricerca e la scelta di strategie qualitative hanno richiesto una delimitazione del campo d'indagine; abbiamo pertanto scelto di privilegiare alcuni ambiti all'interno sia della magistratura, sia della polizia di stato.

Per quanto riguarda la magistratura, abbiamo scelto di intervistare magistrati operanti nelle Procure della Repubblica presso la Pretura e presso il Tribunale, delle sette province interessate dall'indagine. La decisione di privilegiare la magistratura requirente è stata dettata da ragioni di coerenza con il *focus* della ricerca: ci è sembrato opportuno, infatti, privilegiare figure professionali maggiormente attive nelle attività di indagine e contrasto della criminalità, che avessero una conoscenza più articolata dei fenomeni specifici di ciascuna provincia.

Complessivamente, sono stati intervistati tredici magistrati, di cui dieci magistrati delle Procure della Repubblica delle sette province studiate e tre giudici in servizio presso il Tribunale e la Pretura di Bologna. Reggio Emilia è l'unico capoluogo nel quale non è stato possibile effettuare alcuna intervista a magistrati: ripetute richieste e sollecitazioni da parte nostra non hanno trovato riscontro positivo né presso il Tribunale, né presso la Pretura. Nelle rimanenti sei province, è stato possibile intervistare magistrati operanti in entrambe le Procure (presso il Tribunale e presso la Pretura), fatta eccezione per Rimini, dove l'accorpamento tra le due procure era già avvenuto al momento dell'intervista, e Ravenna, per l'impossibilità di fissare, in tempi utili, l'intervista con magistrati operanti nella Procura della Repubblica presso la Pretura.

Per quanto concerne le Questure delle sette province, abbiamo scelto di intervistare dirigenti e funzionari degli Uffici Stranieri (US) e dell'Ufficio Prevenzione Generale (UPG) o Ufficio Controllo del Territorio (UCT), secondo i casi.<sup>4</sup>



Gli UPG/UCT sono gli uffici da cui dipendono i servizi di pronto intervento, collegati alle centrali operative della Polizia di Stato (il cosiddetto 113) e il pattugliamento del territorio ad opera delle volanti. Svolgono un ruolo di primo piano nel contrasto dei cosiddetti reati “di strada” - denunciati da cittadini (vittime o testimoni) o individuati autonomamente dagli operanti - e rappresentano un’importante fonte di informazioni sulle attività illegali commesse dagli stranieri e sulle pratiche di controllo del territorio della polizia.

Allo stesso tempo, UPG e UCT non possono che scoprire reati che, per le loro caratteristiche intrinseche, siano ‘immediatamente visibili’ e consentano un intervento *on the spot* da parte degli agenti delle volanti, in assenza di attività investigative svolte a monte. Sfuggono pertanto alla conoscenza diretta dei funzionari e dirigenti degli UPG/UCT tutti i reati più complessi e/o meno visibili, la cui scoperta e/o repressione richiedano un articolato lavoro di indagine. Tali reati ricadono, generalmente, nelle competenze della Squadra Mobile. A questo limite, relativo alle fonti da noi utilizzate, abbiamo in parte ovviato, grazie alle informazioni ottenute dalle interviste fatte a dirigenti e funzionari degli Uffici Stranieri (US), oltre che, ovviamente, ai magistrati presso le Procure della Repubblica.

I dirigenti e funzionari degli US - accanto alle informazioni sulla condizione legale degli stranieri, derivanti da competenze specifiche di carattere amministrativo - sono spesso in grado di presentare un quadro delle attività illegali, che coinvolgano cittadini stranieri, più completo di quello fornito dai colleghi degli UPG/UCT.

L’US rappresenta infatti il luogo presso il quale confluiscono tutte le pratiche relative a persone di cittadinanza non italiana che abbiano commesso un reato o che per tale reato siano state denunciate. Il cittadino straniero - fermato da una volante perché colto in flagranza di reato (spesso, come vedremo, anche solo per un controllo di identità e di documenti) o entrato in contatto con qualsiasi altro ufficio della polizia (Squadra Mobile, Buon Costume, DIGOS, ecc.) in relazione a indagini su fenomeni delittuosi - viene sempre condotto presso l’Ufficio Stranieri, affinché sia verificata la regolarità della sua condizione legale e perché, qualora ne esistano i presupposti, si dia avvio alle pratiche di espulsione.

All’interno degli US, esiste poi una squadra di Polizia Giudiziaria (PG) che si occupa della repressione di alcuni reati. L’attività di Polizia Giudiziaria effettuata all’interno degli US è, in realtà, piuttosto limitata, perché compresa tra le competenze degli UPG/UCT, da una parte, e



della Squadra Mobile, dall'altra. L'US si occupa essenzialmente di reati di falso, concernenti la documentazione che lo straniero deve presentare nelle pratiche di rilascio, rinnovo, modifica del permesso di soggiorno. Tali reati possono essere talvolta segnalati dalle stesse volanti e rimangono entro le competenze degli US nella misura in cui richiedano un lavoro di indagine abbastanza semplice e contenuto nei tempi.

Le competenze specifiche di carattere amministrativo e il fatto di rappresentare uno snodo obbligato per tutte le azioni di PG relative a cittadini non italiani, rendono, in sintesi, l'US un osservatorio prezioso per analizzare il coinvolgimento in attività illecite di stranieri, le pratiche di controllo del territorio, prevenzione e repressione seguite dalla polizia e l'intreccio tra aspetti concernenti la posizione legale dei cittadini stranieri e aspetti di rilevanza penale dei loro comportamenti.

La relazione tra condizione giuridica e partecipazione ad attività illecite rappresenta, come vedremo nei prossimi paragrafi, una dimensione cruciale, oltre che una figura ricorrente, nelle descrizioni e nelle spiegazioni della criminalità degli immigrati fornite dagli intervistati. Essa è inoltre un riferimento fondamentale nell'organizzazione delle pratiche di controllo del territorio, di prevenzione dell'insicurezza e di repressione dei reati messe in atto dalle forze di pubblica sicurezza.

## 2. LA POSIZIONE E IL TRATTAMENTO DELLO STRANIERO SUL PIANO AMMINISTRATIVO

Questo paragrafo è dedicato al primo dei due aspetti che definiscono le problematiche relative al tema "immigrazione e insicurezza": la condizione legale degli immigrati. Analizzeremo le attività svolte da polizia e, in alcuni casi, dalla magistratura requirente, in relazione allo status giuridico dello straniero, ossia le attività rispetto alle quali lo straniero viene a rappresentare il target dell'operato delle forze di pubblica sicurezza, proprio perché 'non italiano' e soggetto ad obblighi e disciplina giuridica specifici.

Prima di descrivere in modo articolato le differenti *facies* che tale problema assume, è necessario ricordare in modo succinto il ruolo svolto dalle politiche migratorie nella definizione della condizione legale dello straniero in Italia negli anni '90.



## **2.1. Alcuni cenni introduttivi relativi alla condizione legale dello straniero**

Per comprendere il modo in cui l'immigrazione dai paesi in via di sviluppo ha assunto una forte rilevanza politica nel contesto italiano è utile ripercorrere sinteticamente la storia delle politiche migratorie - e della loro debolezza/assenza - nell'ultimo decennio.

A differenza della maggior parte dei paesi europei, l'Italia ha solo di recente incominciato ad attrarre migranti provenienti dai paesi in via di sviluppo. Assieme agli altri paesi della riva nord del Mediterraneo (Spagna, Portogallo e Grecia), si è trasformata in un'area d'immigrazione durante la cosiddetta "seconda fase" dei processi migratori, divenendo meta di flussi, dapprima, di ridotte dimensioni e, successivamente, sempre più consistenti.<sup>5</sup>

Solo nel corso degli anni '80 l'immigrazione straniera è diventata una caratteristica strutturale della società italiana, interessando, via via, esuli politici - provenienti da paesi in cui si instaurano regimi dittatoriali (America Latina, Corno d'Africa, Medio Oriente, Sri-Lanka ecc.) - studenti (15% dei permessi di soggiorno nel 1989) e i cosiddetti 'immigrati economici'.

Durante il periodo che va dalla seconda metà degli anni '70 al 1986, i politici italiani non intervennero in alcun modo per disciplinare i flussi migratori che diventavano sempre più cospicui. Essi 'tardarono' a rendersi conto che l'Italia si andava trasformando da paese d'emigrazione a paese d'immigrazione, e non si preoccuparono di varare politiche migratorie adeguate alla mutata situazione. Per tutti gli immigrati, che vivevano irregolarmente in Italia, non vi fu, di conseguenza, alcuna possibilità di regolarizzare la propria posizione legale e non furono predisposte opportunità di incorporazione formale.

La storia ufficiale dell'immigrazione in Italia inizia nel 1986, con il varo della legge 943/86, concernente le norme in materia di soggiorno e lavoro da applicarsi ai lavoratori dipendenti stranieri soggiornanti in Italia. La nuova legge, accompagnata dalla prima sanatoria, destinata a regolarizzare la posizione di coloro che risiedevano irregolarmente in Italia, non modificò tuttavia in misura apprezzabile la situazione. La gestione della politica migratoria venne, infatti, lasciata - completamente, fino al 1986, e parzialmente, fino al 1990 - nelle mani del potere esecutivo e, in particolare, del Ministero dell'Interno



(Pastore 1995). La normativa di riferimento per l'intero periodo fu il Testo Unico e Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), integrato con continue circolari per far fronte ai sempre nuovi problemi posti dai mutamenti dei processi migratori.

Il ruolo delle forze di pubblica sicurezza fu, fin dall'inizio, decisivo nella gestione dei flussi migratori. L'assenza di normative quadro e di politiche di gestione complessiva del fenomeno, non fece che riconfermare ed estendere la discrezionalità degli interventi di polizia nella gestione dei "problemi sociali" che, volta per volta, vedevano coinvolti gli immigrati.

Le forze di polizia si trovarono così ad operare in un quadro caratterizzato da:

- assenza di leggi chiare, mirate a regolamentare l'accesso degli immigrati alle risorse di cittadinanza e a delimitare l'intervento di controllo e repressione;
- riferimenti legali - TULPS e circolari applicative provenienti sempre dal Ministero dell'Interno - che consideravano l'immigrato, perlopiù, come un soggetto la cui nazionalità lo rendeva di per sé potenzialmente pericoloso per la sicurezza nazionale, e quindi obiettivo di un'attenzione speciale da parte della polizia e di misure preventivo-repressive (Pastore 1995).<sup>6</sup>

La centralità delle forze di polizia nella gestione dei flussi migratori e delle modalità di inserimento degli stranieri nella società italiana viene, peraltro, segnalata dallo spazio di intervento che le Questure continuano a mantenere, rispetto a controlli di carattere amministrativo - rilascio, modifica, rinnovo dei permessi di soggiorno - che in altri paesi europei sono di competenza dell'amministrazione locale. Quest'ultimo fatto, di per sé, accresce - al di là di scelte deliberate da parte delle Questure nelle pratiche di prevenzione/repressione della criminalità - le occasioni nelle quali i comportamenti, lo status legale e le condizioni di vita degli stranieri possono diventare oggetto di controllo da parte della polizia (Palidda 1999).

Neppure la prima vera legge sull'immigrazione (39/1990) modificò significativamente le deboli basi giuridiche, che avevano contraddistinto fino a quel momento la posizione legale dell'immigrato in Italia. Le principali questioni irrisolte - rimaste tali anche a seguito del varo dell'ultima legge (40/1998) - riguardavano la sostanziale



assenza di percorsi formali di accesso regolare al territorio italiano e l'estrema precarietà della condizione legale, evidenziata dalle difficoltà di rinnovo del permesso di soggiorno.

Quanto al primo punto, basti ricordare che dal 1990 al 1998 gli unici due modi legali per entrare in Italia sono stati un visto temporaneo come studente, turista, ecc. o un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, solo per collaborazioni domestiche, concesso in conformità a un contratto regolare a tempo pieno della durata di almeno due anni, stipulato mentre il titolare del contratto si doveva trovare ancora nel paese di provenienza. Il blocco quasi totale degli ingressi legali ha avuto come conseguenza, per alcune centinaia di migliaia di immigrati, la clandestinità - per coloro i quali erano entrati illegalmente nel territorio italiano - o la condizione di irregolarità - per coloro i quali, dopo essere entrati legalmente in Italia grazie ad un visto temporaneo per turismo, studio, ecc., continuarono a permanervi illegalmente.

La via principale alla regolarizzazione è stata finora rappresentata dalle "sanatorie" - promosse nel 1986, 1990, 1995 e 1998. Si è trattato di provvedimenti straordinari volti a sanare, regolarizzandola, la presenza di una quota significativa di immigrati privi di permesso di soggiorno (119.000 nel 1986, 235.000 nel 1990, 246.000 nel 1995 e 350.000 domande circa nel 1998). Di volta in volta, i criteri per beneficiare di queste "campagne di regolarizzazione" sono cambiati; in generale, comunque, il permesso di soggiorno è stato concesso a tutti coloro i quali potessero dimostrare di essere entrati in Italia prima di una certa data e di avere un contratto di lavoro, o che si fossero iscritti come disoccupati nelle liste di collocamento (solo nel 1986 e 1990).

## **2.2. *Compiti e caratteristiche degli Uffici Stranieri***

Proprio la gestione delle sanatorie costituisce - unitamente al vaglio delle richieste ordinarie di permesso di soggiorno, di ricongiungimento familiare e di asilo, alle procedure di espulsione e a una ridotta attività di polizia giudiziaria, in cui è rintracciabile una componente più vicina alle esigenze di prevenzione/repressione dei reati - la componente centrale delle attività svolte dagli Uffici Stranieri presso le questure.

Gli US sono, in genere, organizzati in due sezioni, che, seguendo una definizione informale usata da alcuni degli intervistati, possono essere identificate come "sezione soggiorni" e "sezione espulsioni".



La prima sezione svolge una serie di attività riferite allo straniero “in positivo”: essa ha competenza su tutte le pratiche relative allo straniero che vuole ottenere e conservare una posizione di regolarità rispetto alle norme che disciplinano il soggiorno in Italia.

La sezione espulsioni, invece, riguarda lo straniero “in negativo”, ossia colui che viola la legge, sia perché non in regola con le norme che regolano la sua permanenza in Italia, sia in quanto autore di reato. Le espulsioni rappresentano l’attività più impegnativa, in termini di mezzi ed energie, svolta da questa sezione; alla loro predisposizione ed effettuazione sono orientate, come si avrà modo di approfondire in seguito, anche buona parte delle altre attività da essa effettuate (in particolare l’identificazione dello straniero privo di documenti).

All’interno della “sezione espulsioni” si trova una squadra di Polizia Giudiziaria, che si occupa delle pratiche relative alla commissione di reati da parte di stranieri, a partire dalla trasmissione della *notitia criminis* all’Autorità Giudiziaria. La stessa squadra, ove è presente, svolge anche una limitata attività investigativa, residuale rispetto a quella svolta da altri uffici (principalmente, la Squadra Mobile, e, per reati che richiedono attività di indagine molto semplici, l’UPG). Lo spazio per l’attività investigativa della squadra di PG dell’US si riduce, infatti, alle indagini sui reati di falso commessi dagli stranieri in relazione a pratiche amministrative sempre di competenza dello stesso ufficio

Nonostante si occupi direttamente di un numero limitato di reati, l’Ufficio Stranieri rappresenta uno snodo cruciale per le attività investigativo/repressive svolte sia dagli altri uffici della Questura, sia dalle altre forze di polizia. Questo fatto è particolarmente vero per Bologna, dove tutte le pratiche che riguardano cittadini non italiani pervengono all’US per l’effettuazione di tutti i controlli necessari. In questo senso, l’US svolge un servizio specializzato per tutte le forze di pubblica sicurezza, relativamente agli aspetti di carattere amministrativo connessi alle pratiche avviate dalle diverse polizie e alla centralizzazione delle informazioni di polizia riguardanti le denunce a carico di cittadini stranieri, i provvedimenti restrittivi della libertà personale, le intimazioni di espulsione, ecc. L’ufficio è inoltre interfacciato con il gabinetto regionale di polizia scientifica, coordina la raccolta di rilievi fotodattiloscopici e i controlli sull’identità dei fermati o dei sospetti (§ 2.4.1. e 2.4.1.). Organizza, infine, le pratiche di identificazione che coinvolgono l’Interpol e le polizie dei paesi di



presunta provenienza delle persone la cui identità, o i cui documenti, debbano essere sottoposti a verifica.

La suddivisione di fatto dell'Ufficio Stranieri nelle due sezioni sopra descritte nasce da un'esigenza di maggiore efficienza e funzionalità. Essa consente di identificare e trattare in modo differenziato due diverse tipologie di stranieri, distinte sulla base delle ragioni che li pongono in contatto con la polizia. Chiama inoltre in causa professionalità specifiche e differenziate, necessarie per trattare problematiche tra loro eterogenee e per soddisfare le molteplici esigenze in gioco (tanto dei cittadini stranieri quanto della polizia).

L'idea che esistano due tipi di stranieri, ai quali corrispondono attività di polizia diverse, e il fatto che queste attività si concretizzino in due sezioni chiaramente connotate (l'una in senso negativo e l'altra in senso positivo) ha tuttavia degli effetti sul rapporto con gli utenti degli US. L'entrare in contatto con uno straniero per un'attività legata all'una o all'altra sezione comporta automaticamente l'attribuzione di un giudizio di valore da parte dell'operatore di polizia:

*Io ho due sezioni e le ho <...> suddivise per motivi di spazio per materia, nei cosiddetti buoni e cattivi, per evitare una commistione. Un conto è chi viene allo sportello e chiede il permesso di soggiorno, un conto è chi invece viene trovato clandestino e ha bisogno di un altro tipo di trattamento. ... (Rimini: US)*

D'altro canto, la stessa compresenza delle due sezioni entro un unico ufficio rende mobile, o facilmente valicabile, il confine tra pratiche amministrative e attività di polizia giudiziaria. In tal senso si potrebbe spiegare la diffidenza di fondo da parte dei cittadini stranieri nel recarsi presso gli US delle Questure per espletare pratiche di tipo amministrativo

A ciò, si deve aggiungere la questione, che affronteremo in seguito, dell'intreccio di pratiche e rappresentazioni sociali che definiscono la posizione del cittadino straniero ("extracomunitario") di fronte alle strutture amministrative periferiche dello stato italiano e alla legge. Vedremo più avanti come tale intreccio si traduca in pratica quotidiana di controllo del territorio e quali effetti produca (§ 4.1.). Fin da subito, tuttavia, va sottolineata la speciale attenzione - in termini di attività di coordinamento e di cooperazione interforze, la cui assenza è stata peraltro tante volte lamentata, in occasione d'indagini d'altro tipo -



rivolta dalle forze di pubblica sicurezza ai cittadini stranieri; nonché, la peculiare commistione esistente tra aspetti e verifiche di carattere amministrativo e attività di polizia giudiziaria.

### **2.3. La gestione della sanatoria**

#### *2.3.1. Scelte organizzative*

Da alcune ricerche condotte, la questura risulta essere lo snodo più critico e delicato nei rapporti tra stranieri e uffici della pubblica amministrazione (Reyneri 1998, Barbesino e Quassoli 1997, Caritas 1996 e 1999). Tale criticità - che si concretizza in disorganizzazione, trattamenti particolaristici, aleatorietà e discrezionalità delle decisioni (tutti elementi che caratterizzano il funzionamento standard della pubblica amministrazione in Italia) - si manifesta con particolare intensità, in occasione delle sanatorie (a partire dalle code e dai tempi di attesa umilianti, per ad arrivare alle difficoltà comunicative e relazionali con i singoli operatori).

Le sanatorie, dal punto di vista delle questure, hanno comportato un rilevante aumento del carico di lavoro, al quale si è dovuto far fronte cercando di ridurre i disagi per gli operatori di polizia e per gli stranieri. In tutte le questure, le routine quotidiane sono state generalmente modificate, a causa del carico di lavoro straordinario. A Ravenna, ad esempio, è stato aperto, in occasione dell'ultima sanatoria, uno sportello apposito; a Reggio Emilia, una stanza dell'US è stata adibita esclusivamente alla stampa e alla consegna dei permessi di soggiorno; a Modena è stato stabilito un orario specifico per la consegna permessi di soggiorno, diverso da quello in cui si accolgono le nuove domande.

Tali adattamenti, tuttavia, quando rimangono limitati agli uffici delle questure, rischiano di non sortire gli effetti sperati. L'impatto organizzativo della sanatoria è reso infatti più complicato (in primo luogo per gli utenti, ma con effetti che si riverberano presto o tardi anche sugli operatori di polizia) dal fatto che ogni pratica implica l'effettuazione di operazioni che coinvolgono più strutture e più uffici, in una divisione funzionale del lavoro non sempre agevole da ricostruire e da controllare.<sup>7</sup>

L'articolazione della pubblica amministrazione e la segmentazione di funzioni, compiti e responsabilità richiede, di conseguenza, un efficace lavoro di orientamento e di coordinamento. Ove esso sia assente, lo straniero si viene a scontrare molteplici barriere di carattere burocratico, spesso insormontabili.<sup>8</sup>



Dalle interviste fatte, risulta che in alcune questure si è provveduto ad un coordinamento con le altre agenzie, formali e informali, coinvolte nella sanatoria. Il coordinamento aveva lo scopo di eliminare le possibili divergenze rispetto ai criteri da rispettare e al tipo di documentazione necessaria per ottenere la sanatoria: evitare, ad esempio, che uno straniero presentasse, magari dietro consiglio dell'amministrazione comunale o di un'associazione di volontariato, un tipo di documentazione che la questura considerasse inidonea.

A Modena, ad esempio, l'Ufficio Stranieri ha saputo sfruttare il rapporto abbastanza stretto, anche se non formalizzato, con i sindacati e con altre associazioni in materia di regolarizzazione; prima di iniziare la raccolta della documentazione necessaria per la sanatoria sono stati organizzati incontri con tutti i soggetti coinvolti:

*Abbiamo parlato con i rappresentanti dei sindacati e degli stranieri, con i quali abbiamo sempre avuto dei rapporti piuttosto stretti. Ci sono le associazioni di stranieri e i rappresentanti delle associazioni sindacali - CGIL, CISL e UIL - che curano un po' gli interessi degli immigrati. Quando ci sono casi particolari o situazioni da verificare svolgono un ruolo di tramite. Molte volte ci hanno fatto presente esigenze, che, a causa dell'afflusso e dello scarso potenziamento dell'organico, sarebbe stato difficile considerare.*

<...>

*Quando è uscita la sanatoria abbiamo fatto una riunione allargata, che comprendeva anche gli operatori dell'Ufficio Stranieri in Comune, i rappresentanti dei sindacati, i rappresentanti degli stranieri, in cui abbiamo detto come intendevamo comportarci, creando un coordinamento a livello cittadino di tutte le forze coinvolte. (Modena: US)*

A Forlì sono stati organizzati incontri con i rappresentanti degli stranieri, è stato fatto uso dei giornali locali al fine di pubblicizzare i criteri di rilascio del permesso, ed è stato istituito nei locali della questura uno sportello unificato questura/ufficio del lavoro:

*Sicuramente questa sanatoria è stata gestita in maniera più ordinata ed organizzata, perché siamo riusciti ad evitare file, ad evitare disagi. Si è creato uno sportello polifunzionale con L'Ufficio Provinciale del Lavoro, che, quindi, lavorava qui in Questura con noi, evitando perciò la doppia fila all'ufficio del lavoro e qui da noi sia agli stranieri che ai*



*datori di lavoro. Siamo riusciti a creare una struttura organizzativa che ha funzionato; anche gli stranieri, tramite il loro rappresentante, si sono dichiarati più che soddisfatti. Dal punto di vista numerico, più o meno, è stato come per la sanatoria precedente: circa 500 soggiorni o comunque 500 istanze trattate.*

*<...>*

*I giornali locali sono molto attenti al problema degli stranieri. Io me ne servo moltissimo, anche per comunicare con gli stranieri <...> per esempio, nel caso della sanatoria, tutto quello che io devo dire l'ho sempre detto tramite giornali. Ho un ottimo rapporto sia con i singoli stranieri sia con le loro associazioni presso la Consulta, alle cui riunioni partecipo. Però, per far sapere le cose agli stranieri, mi servo, anche e spesso, dei giornali. Sono un mezzo, non dico quotidiano, ma importante. Tutte le modalità per il rilascio dei soggiorni in regime di sanatoria sono state indicate sul giornale. (Forlì: US)*

A Rimini invece sono stati diffusi, a cura dell'Ufficio Stranieri, opuscoli indicanti i criteri di massima seguiti dalla questura per il rilascio dei permessi di soggiorno.

In altre città, al contrario, non è stata attivata alcuna forma di collaborazione. Tale assenza è particolarmente evidente a Bologna, dove le dimensioni stesse della città rendono più complicato un 'coordinamento spontaneo' e difficilmente controllabili le modalità di circolazione delle informazioni.

In generale, l'assenza di coordinamento in occasione della sanatoria può risultare, per vari motivi, problematica. Da una parte, nella normativa che regola la sanatoria sono presenti diversi spazi di discrezionalità che non consentono allo straniero di individuare un insieme di regole chiare e certe, al rispetto delle quali consegue la concessione del permesso di soggiorno. Dall'altra, tale problema si ripropone anche sul piano dell'interazione faccia a faccia con il personale addetto alla raccolta delle domande. Il tentativo dell'utente di rispettare le regole può infatti spesso fallire, nel momento in cui non risulta immediatamente perspicuo quali siano le regole in gioco, mentre ogni difficoltà sul piano burocratico obbliga l'operatore a elaborare una soluzione che risulti giuridicamente conforme. Anche in presenza di margini di incertezza più limitati, si rimane pur sempre esposti al rischio che il funzionario di turno reinterpreti



discrezionalmente la normativa, vanificando le strategie messe a punto dal richiedente sulla scorta dell'esperienza.

### 2.3.2. Criteri per il rilascio del permesso di soggiorno

Il DPCM del 16 ottobre 1998, in estrema sintesi, richiedeva che, per poter usufruire della sanatoria lo straniero dovesse presentare alle questure di competenza una domanda corredata da: una prova dell'effettiva presenza in Italia prima del 27 marzo 1998, un contratto di lavoro subordinato o di collaborazione non occasionale (o da documentazione comprovante i requisiti necessari per ottenere il permesso di soggiorno per lavoro autonomo), idonea documentazione circa la situazione alloggiativa. Si tratta di requisiti che, così formulati, lasciano un notevole margine interpretativo.<sup>9</sup>

Tali difficoltà vengono descritte molto bene da uno degli intervistati:

*... si sta aspettando il famoso regolamento di esecuzione, perché la legge Turco-Napolitano contiene dei principi generali, ma dal punto di vista pratico non dice nulla. Dice che il permesso di soggiorno può essere rifiutato qualora vengano meno i presupposti che hanno dato luogo al rilascio o vengano meno i presupposti previsti dalla legge: ma quali siano questi presupposti non è chiaro. Una situazione del genere ti lascia, non dico discrezionalità, ma arbitrio. A questo punto, la situazione dello straniero dipende da un dirigente e da un funzionario. Se quel funzionario ha un buon senso e riesce ad avere equilibrio, anche se questo è difficile perché si ha a che fare con tantissimi casi umani, ognuno diverso dall'altro ...*

*... da un lato, forse è anche bene che la legge non disciplini tutti i casi tassativamente, e quindi è bene che ci sia un certo margine di discrezionalità, nel senso che quando ci si trova di fronte a situazioni particolari è giusto che la legge venga interpretata in maniera estesa. Però, è altresì importante che in una materia del genere il legislatore indichi tassativamente quali sono le condizioni e i presupposti per cui uno straniero possa rimanere in Italia, altrimenti ognuno agisce a modo suo. (Bologna: US).*

Al problema, sollevato dalle questure, di come tradurre indicazioni abbastanza generali in direttive che permettano di discernere tra i singoli casi, il Ministero dell'Interno ha risposto, a più riprese, con l'emanazione di alcune circolari interpretative.



L'aspetto interessante, relativamente all'uso di circolari applicative come fonti autorevoli per interpretare una normativa insufficientemente chiara e/o lacunosa, è che, ancora una volta, pur in presenza di una decisione politica assunta a livello parlamentare, la definizione delle condizioni pratiche, e quindi effettive di applicazione di una legge, viene lasciata nelle mani del potere esecutivo - il Ministero dell'Interno e i suoi organismi periferici (le questure) - confermando così una tradizione che, come abbiamo sottolineato precedentemente, caratterizza l'intera storia delle politiche migratorie in Italia.

Non è questo il contesto per analizzare dettagliatamente i singoli dispositivi normativi - leggi e connesse circolari applicative - ma è facilmente immaginabile e prevedibile che una struttura amministrativo-burocratica, quale il Ministero dell'Interno, possa essere indotta a far valere, nella definizione delle condizioni reali di applicazione della legge sulla regolarizzazione, interessi specifici, che non siano necessariamente in accordo, e non debbano dunque recepire, gli indirizzi contenuti nelle decisioni prese dal Parlamento.

Le circolari applicative, inoltre, hanno compensato solo parzialmente l'assenza di indicazioni precise nell'applicazione del testo di legge. Anche nel caso emiliano-romagnolo si rileva infatti un basso livello di uniformità nella loro 'interpretazione' e nella definizione, dunque, dei criteri effettivi di ottenimento del permesso di soggiorno. Vediamo brevemente i punti più problematici.

1) Le maggiori divergenze hanno riguardato la valutazione della prova della presenza in Italia. Se un elemento di omogeneità risiede nel fatto che in nessuna questura sono state accettate prove - quali foto, riprese video, ecc. - 'autoprodotte' dai diretti interessati, rispetto ad altri tipi di documentazione si registrano differenze significative.

A Bologna, ad esempio, il termine documentazione è stato interpretato in termini molto restrittivi: come "documento scritto proveniente da un ente pubblico".

*Anche in questo caso, la legge parla di documentazione. Nel diritto amministrativo, documentazione è tutto ciò che promana da un ente che viene qualificato come "pubblico": certificati, attestati, ecc. Nel*



*momento in cui il primo paletto viene posto dal legislatore, dicendo che la presenza in Italia deve essere documentata, è chiaro che una fotografia, ad esempio, non dovrebbe costituire una prova valida. Tuttavia, anche in situazioni di questo genere si possono verificare disparità di trattamento. (US: Bologna)*

In nessun'altra questura è prevalsa un'interpretazione così rigida; sono stati, anzi, accettati documenti non provenienti da enti pubblici (tessere sindacali, certificati di medici privati, attestazioni fornite da associazioni di volontariato). La validità di simili 'prove' veniva peraltro menzionata in alcune circolari ministeriali, che ne prevedevano l'accettazione a determinate condizioni.

*Ci sono state delle direttive del Ministero. Il Ministero ha emanato una circolare dove, anche sulla scorta delle esperienze precedenti, si definiva che cosa poi ritenere valido o non valido. In modo particolare, si doveva ritenere valida la prova rilasciata come documentazione dagli enti pubblici. Poi, come novità di quest'anno, si dovevano ritenere valide anche quelle certificazioni rilasciate da enti come la Caritas; anche perché se una persona, uno straniero, ad esempio si presenta e ha bisogno del vitto e dell'alloggio, la Caritas non solo chiede la copia del documento, ma registra anche il giorno in cui gli ha fornito vitto, alloggio ecc. Fa prova perché è comunque supportata da elementi obiettivi. Le dichiarazioni di privati, per le quali c'è una normativa, la legge n. 15/68, non erano considerate valide se non supportate da elementi obiettivi: da sole non erano valide, cioè non facevano prova. Queste indicazioni sono tutte state fornite dal Ministero. (Rimini: US)*

*Esistono delle circolari ministeriali che ti dicono i criteri da adottare. Per esempio, per quanto riguardava la prova della presenza in Italia veniva indicato come criterio generale il fatto che ci fossero delle prove di data certa anteriore al 27 marzo. E poi dava anche una serie di indicazioni esplicative; dopodiché, le varie questure che si sono trovate in difficoltà hanno inviato dei quesiti e il Ministero ha ulteriormente spiegato e specificato che cosa si intendeva nelle circolari. Per esempio, per le tessere sindacali che vengono rilasciate con validità annuale, c'è stato detto appunto di considerarle valide nella misura in cui erano supportate comunque da un registro, che doveva essere chiesto all'associazione sindacale, da cui risultasse che effettivamente*



*la tessera era stata rilasciata in data anteriore a quella prevista dalla legge*

*<...>*

*Abbiamo avuto anche tanti vaglia postali, corrispondenze e quant'altro, e anche in quel caso ci sono stati dei chiarimenti da parte del Ministero; quindi non è che è discrezionale; ogni fascicolo è un fascicolo a sé, quindi ogni prova va valutata per quello che è, però ci sono delle linee guida che non ... lasciano un margine di discrezionalità. (Forlì: US)*

In alcune questure, documenti provenienti da privati, come i certificati prodotti da medici privati, non sono stati considerati sufficienti di per sé a provare la presenza in Italia. Questo non perché si siano considerate tali prove estranee alla definizione giuridica di documentazione, ma perché esse si connotavano per forte presunzione di falsità, soprattutto di fronte a più certificati provenienti dallo stesso medico.

*Se si tratta di una persona che è rimasta clandestina in Italia, non ha mai commesso reati e produce un semplice certificato medico, fornito da un medico che magari non ne ha già rilasciati dieci analoghi, per cui si può supporre che il medico sia anche una persona dotata di una certa professionalità e che si attiene a certi criteri deontologici, la valutazione è positiva. (Bologna: US)*

2) Un ulteriore requisito, sempre verificato ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, è l'assenza di precedenti penali gravi. Si tratta di un criterio che lega strettamente condizione giuridica - e quindi la possibilità di acquisire lo status di immigrato regolare, e di essere riconosciuto a tutti gli effetti, almeno sulla carta, come un cittadino nel paese di accoglienza - e carriera penale.

Di per sé, il criterio ribadisce come la frontiera penale rappresenti una linea di demarcazione centrale nei processi di inclusione/esclusione. Una forma di esclusione che - pur nella sua radicalità, ove riferita ai cittadini stranieri - si ritrova, nei discorsi sull'immigrazione, sempre dotata di una moralità e legittimità auto-evidenti.

In relazione a questo punto, d'altra parte, il Testo Unico riprende lo spirito, e in parte la lettera, del vecchio TULPS, quando prevede che lo straniero non possa essere ammesso in Italia, e il permesso di soggiorno debba essere rifiutato, qualora "il richiedente sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello



Stato”. Il punto nodale, come sempre, risiede nel margine di discrezionalità che accompagna la definizione di pericolosità per l’ordine pubblico e la sicurezza dello stato.

Un primo tentativo, da noi riscontrato, di definizione della materia consiste nell’equiparare pericolosità e presenza di “gravi precedenti penali”. La gravità dei precedenti deve essere sottoposta a valutazione, poiché il fatto di aver subito una condanna penale non è previsto dal T.U. come criterio di per sé ostativo al rilascio del permesso di soggiorno.

Ma come definire il confine tra livelli di gravità del/i reato/i commesso/i?

L’applicazione della categoria di “reati gravi”, non essendo essa definita nei codici, può richiamarsi, a seconda dei casi, a regole e riferimenti molto differenti (gravità della pena prevista, reiterazione del reato indipendentemente dalla gravità della pena prevista, ecc.).

Vediamo alcuni esempi:

*D: Rispetto agli stranieri che hanno precedenti penali e hanno commesso piccoli reati, come vi siete comportati?*

*R: Ma, quelli non li abbiamo ancora definiti. Piccoli reati, cosa intende lei per piccoli reati?*

*D: Ho portato questo esempio perché un dirigente dell’ufficio stranieri ci ha raccontato che loro di fronte a reati tipo rubato un paio di scarpe in un negozio ...*

*R: Sì, comunque il soggiorno glielo diamo.*

*D: Voi avete adottato la stessa linea?*

*R: Sì, se ci sono reati di questo tipo.*

*D: E sulla base di cosa si stabilisce il livello di gravità per decidere se dare o no il soggiorno? Non c’è un criterio legislativo?*

*R: No, mentre con la legge Martelli era previsto che chi aveva un reato previsto dall’art. 380 c.p.p. non poteva ... qui ...*

*D: Il 380 è quello che indica i reati per cui è obbligatorio arresto in flagranza?*

*R: Esatto, tipo la rapina; insomma, reati di un certo tipo ... qua non c’è una disposizione specifica, però in tutti i modi, la linea ...*

*D: Il metro sarebbe il 380, più o meno?*

*R: Sì, più o meno <...> ma anche un furto può essere di vari tipi: se non è stato reiterato ed è stato rubato un paio di scarpe per necessità è un conto, però se la persona ha tutta una serie di furti continuati, che dimostrano che vive in un certo modo, la cosa è diversa.*



*D: Ci sono state direttive in questo senso, circolari dal Ministero che spiegassero questo aspetto?*

*R: Qualcosa c'è, qualcosa c'è <...> Poi, sa, tutti i casi sono dei casi umani; quindi, ogni caso è a sé stante.*

*D: Quindi sta diciamo alla ...*

*R: ... sensibilità di chi deve valutare la domanda. (Modena: US).*

*Qui bisogna dire una cosa. Intanto, ci sono degli stranieri che hanno dei provvedimenti di espulsione ancora attuali, per i quali quindi c'è una valutazione che viene fatta dalla Prefettura in funzione anche di quelli che possono essere i precedenti penali. Per cui è evidente che se uno straniero ha già un provvedimento di espulsione e ha una serie di precedenti penali più o meno gravi, comunque la prefettura deciderà se e quando revocare l'espulsione. Questo corrisponde alla stragrande maggioranza dei casi che mi sono trovata a trattare. Negli altri casi, il reato in sé non preclude l'ottenimento de soggiorno, perché esistono anche tanti <...> stranieri che hanno un soggiorno, pur avendo dei precedenti penali. È evidente che se c'è omicidio, stupefacenti, cioè i reati più gravi, quelli che possiamo considerare pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica è un attimino diverso il discorso; però, sinceramente, non me ne sono capitati. Cioè, le persone che hanno precedenti delittuosi in genere per lo meno qui a Forlì, sono quasi tutte con provvedimenti di espulsione in corso, quindi è stato dato un parere, inviato in Prefettura, che include anche il fatto di avere eventuali precedenti di maggiore o minore gravità. (Forlì: US)*

L'unico criterio formale, richiamato nelle interviste, fa riferimento a quanto previsto dalla legge Martelli: reati indicati negli art. 380 c.p.p., per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Tra di essi è però incluso il furto, che, se di scarso valore, motivato da ragioni di necessità e non reiterato, è stato spesso indicato come esempio di reato che non impedisce, in linea di principio, il rilascio del permesso di soggiorno.

La situazione diventa paradossale, ed estremamente delicata, ove si considerino i reati di falso che, oltre ad essere perseguiti in misura molto variabile, si possono riferire a documenti di ben diversa natura. Il falso può riguardare la falsa attestazione della propria identità, la produzione di documentazione riportante false generalità e informazioni, documentazione artefatta illegalmente riportante generalità corrispondenti al vero (è il caso di passaporti "contraffatti")



per emendare le lacune presenti in quelli originari, senza alterare le informazioni relative al possessore del documento, o per sopperire alla mancanza di documenti a seguito di smarrimento) o documentazione inesistente (formulari non esistenti relativi alle prestazioni di pronto soccorso, ecc.).

Al di là delle distinzioni, resta problematico dimostrare che la passata attestazione di false generalità, o la passata produzione di falsi documenti, in costanza di sanatoria, al fine di ottenere un permesso di soggiorno, possa essere interpretata come una turbativa dell'ordine pubblico o come una minaccia alla sicurezza dello stato.

A Reggio Emilia una denuncia per falso in costanza di sanatoria non viene ritenuta ostativa rispetto alla concessione del permesso di soggiorno (ovviamente se lo straniero non ha commesso reati gravi con nessuna delle generalità fornite alla polizia):

*Ci sono tante persone che erano state espulse con nomi diversi. Nei casi a noi noti, dobbiamo fare una denuncia per falsa attestazione di identità e poi loro possono fare la sanatoria con il loro vero nome; e non è comunque un elemento ostativo alla sanatoria. Tante persone sono venute anche spontaneamente, dicendo "io sono stato espulso con questo nome"; allora, in base alla sanatoria, loro chiedono la revoca dell'espulsione, se hanno tutti i requisiti per sanarsi si sanano e tengono la loro denuncia o condanna per falso che tanto è una condanna irrilevante, che non crea ostacoli per il rinnovo del permesso di soggiorno. (Reggio Emilia: US)*

A Ravenna, invece, di fronte alla stessa fattispecie il permesso di soggiorno è stato rifiutato, secondo quanto affermato dagli intervistati, per "potenziale difficile inserimento nel contesto sociale".

In assenza sia di un criterio legislativo definito, sia di circolari applicative ministeriali, i criteri per valutare le "ragioni di ordine pubblico" e la "minaccia alla sicurezza" vengono, dunque, stabiliti localmente e la loro applicazione viene spesso decisa caso per caso, in base alla sensibilità del dirigente. Una simile prassi, se da un lato, consente di evitare che una applicazione rigida di criteri ben definiti (del tipo di quelli previsti dalla legge Martelli) porti all'esclusione/espulsione di persone che nella stessa valutazione della polizia non si connotano per alcuna pericolosità sociale, dall'altro, espone il cittadino straniero a decisioni discrezionali che, oltre a



contraddire condizioni universalistiche di accesso alla cittadinanza, producono un forte disorientamento e la sensazione di essere discriminati, nel momento in cui non hanno un corrispettivo nell'esperienza di conoscenti e amici che, pur trovandosi nelle stesse condizioni, hanno fatto domanda presso questure nelle quali in criteri di orientamento sono differenti.

3) Le procedure di verifica dell'autenticità dei documenti rappresentano un'ulteriore elemento di differenziazione.

In precedenza, abbiamo visto la rilevanza differenziata che precedenti denunce o condanne per falso in costanza di sanatoria possono avere sul rilascio del permesso di soggiorno. Oltre a ciò, le questure studiate differiscono anche in relazione alle procedure di controllo cui viene sottoposta la documentazione presentata dagli stranieri che intendono beneficiare della sanatoria. Tali controlli, a causa del dispendio di risorse organizzative che implicano, rappresentano, dal punto di vista delle questure, uno degli aspetti maggiormente problematici e le differenze a livello locale sono rilevanti.

A Rimini e Ravenna, ad esempio, tutte le istanze sono state verificate mediante controlli incrociati per ogni singolo documento presentato. Al momento dell'intervista, le verifiche sui documenti erano ancora in corso, con notevoli ritardi nella consegna dei permessi di soggiorno, in quanto solo i permessi per i quali era stato possibile completare tutte le verifiche erano stati rilasciati.

*Tutte le istanze che abbiamo avuto, le abbiamo naturalmente verificate una ad una, abbiamo fatto tutti gli accertamenti. <...> Ogni giorno mi arrivano le risposte dai vari enti che hanno rilasciato il documento presentato come fonte di prova della presenza nel periodo richiesto per ottenere la sanatoria. Il totale faccio fatica a dirglielo. Abbiamo ricevuto tantissime istanze nelle quali gli stranieri hanno allegato, come prova, della documentazione che poi si è rivelata falsa. Naturalmente, questa è tutta un'attività di indagine che ha dovuto fare l'Ufficio Stranieri. Mi sono avvalso della squadra di PG che ho all'interno. (Rimini: US)*

Nelle altre Questure, la documentazione non è stata verificata, nel complesso, con la stessa meticolosità, ma si sono avviati controlli capillari solo in relazione alle pratiche più sospette.



I criteri per classificare una pratica come “sospetta” sono risultati, dal canto loro, diversi da questura a questura (spesso si tratta semplicemente “dell'intuito del singolo dirigente o funzionario”). Il sospetto è, per esempio, sorto quando molte persone della stessa nazionalità hanno presentato lo stesso tipo di prova, o quando si sono notate troppe lettere recanti il timbro dello stesso ufficio postale, o troppi certificati provenienti dallo stesso medico, ecc.

*Abbiamo riscontrato un numero di falsi esagerato, di tutti i tipi <...> di ospedali, molti falsi fatti con lo scanner ... falsi di timbri che sono stati rubati agli uffici postali, tanti referti che sono fatti cambiando nomi <...> Poi, ci sono anche falsi grossolani <...> oppure falsi dove sono stati corretti per esempio il cognome e non la data di nascita <...> Addirittura, io mi sono trovato dei falsi del Comune indirizzati a me ... cioè erano lettere che sono indirizzate a me dal Comune <...> Poi falsi di lettere dei Carabinieri.*

*<...>*

*Per esempio, i cinesi hanno, direi, all'80 al 90 per cento portato come prova della presenza una lettera. Ma tutti, eh? Una lettera. Adesso obiettivamente uno o è qua dal '96 e ha un sacco di lettere; ma com'è che tutti presentano una sola lettera? È quanto meno singolare. Uno, non mette in dubbio niente, però certamente fa una valutazione generale. Se io vedo cento fascicoli, e 95 di questi, della stessa nazionalità, hanno tutti una lettera, c'è qualcosa di strano.*

*Poi ci sono le nigeriane, tutte con referti riguardanti aborti. Poi ci sono le associazioni religiose, le parrocchie. I marocchini hanno portato tutti una lettera di un'associazione religiosa, di un prete, di un convento di cappuccini. (Reggio Emilia: US).*

Come e già stato accennato, in altre questure, alcuni tipi di documentazione (ad esempio i certificati di medici privati) sono stati valutati in base a una sorta di presunzione di falsità. Ove si è scelto di non - o non vi era la possibilità di - procedere a controlli sistematici - verificare l'autenticità di questi documenti risultava particolarmente difficile, ed era proprio questo il motivo alla base della presunzione di falsità - la documentazione è stata considerata di per sé inidonea, a meno che non fosse supportata da altra documentazione concordante.

*Faccio l'esempio di un certificato rilasciato da un pronto soccorso di*



*Bologna, e presentato da molte persone, per dimostrare la presenza in Italia. Sono state fatte delle indagini e alla fine è emerso che tutta questa documentazione è risultata essere falsa. Da quello che si è potuto accertare, la documentazione medica e i vari vaglia postali sono risultati essere spesso falsificati. La maggior parte di questa attività di falsificazione è ad opera di cittadini regolarmente residenti in Italia che svolgono attività di lavoro presso le imprese di pulizia e che hanno magari appalti di pulizie presso gli ospedali <...> Diversi stranieri hanno esibito sempre, come documentazione attestante la loro presenza in Italia alla data richiesta dalla legge, il vaglia di un unico ufficio postale; si è così accertato che quel timbro dell'ufficio postale era stato rubato. Alla fine, è emerso che chi faceva le pulizie all'interno dell'ufficio postale li aveva sottratti. (Bologna: US)*

*R: Ovviamente, non facciamo anche il controllo di quelli che sono chiaramente a posto; quelli che invece ci destano delle perplessità, o perché abbiamo già visto che documenti analoghi erano già stati falsificati o perché hanno delle caratteristiche tali per le quali riteniamo che siano fasulli, allora vengono controllati <...>.*

*D: Siete riusciti a capire se c'è un'organizzazione dietro a questi falsi, come se li procurano?*

*R: No; va beh, alcuni sì, però gli stranieri non lo ammettono perciò è molto difficile riuscire ... Anche di fronte all'evidenza, quando gli dici: "abbiamo accertato, l'ospedale ci ha detto che non lo ha mai fatto", loro continuano a dire che non è vero.*

*D: Quindi non riuscite a capire se dietro ...*

*R: No, poi abbiamo anche i certificati di persone compiacenti, per i quali è un po' difficile dimostrarne la falsità: ad esempio, medici privati che mi certificano oggi che hanno visitato sei mesi fa lo straniero, senza che ci sia qualcosa nei loro archivi: lei capisce che è una dichiarazione del tutto incontrollabile!*

*D: E in quei casi voi ...?*

*R: Non ne teniamo conto. Che lo straniero ci porti qualche cos'altro che concorra a dimostrare la presenza! (Modena: US)*

#### **2.4. Il controllo dell'irregolarità**

Il controllo della condizione legale degli stranieri - con tutti gli aspetti implicati, relativi all'identificazione e alla verifica della validità/veridicità dei documenti presentati - riguarda, almeno in teoria, qualsiasi straniero che (1) entri in contatto con le questure per sbrigare pratiche



di carattere amministrativo, (2) venga fermato, da una volante della PS o da una radiomobile dei CC, al preciso scopo di verificarne lo status legale, (3) venga fermato/arrestato a seguito di interventi e/o indagini svolti dalle forze di pubblica sicurezza. Queste pratiche vedono operare congiuntamente UPG/UCT e US, nonché gli altri uffici (DIGOS, Squadra Mobile, ecc.) e le altre polizie, coinvolti in normali attività di pattugliamento o d'indagine.

Ciò che rende interessante l'analisi delle procedure di identificazione è il fatto che esse servono a verificare sia lo status di regolarità/irregolarità/clandestinità del cittadino straniero, sia la sua storia penale - l'esistenza di eventuali precedenti penali o condanne pendenti, in relazione a reati per i quali è stato arrestato/indagato; un'attività, dunque, nella quale la condizione legale e la partecipazione ad attività criminali si fondono in modo indissolubile già nelle pratiche standard di polizia e dove l'insieme di garanzie distinte che caratterizza i due ambiti rischia di essere neutralizzato dalla duplice rilevanza delle operazioni svolte (Cfr. § 4.1).

In questo paragrafo, ci concentreremo sui problemi generali riguardanti l'identificazione degli stranieri e sulle soluzioni adottate per farvi fronte, nelle realtà da noi studiate. Successivamente (§ 4) vedremo come tali questioni, e le risposte ad esse connesse, influiscano sulla gestione del lavoro di tipo amministrativo effettuato dagli US, sulle pratiche di controllo del territorio e di prevenzione/repressione di reati, sul confine tra i cosiddetti "reati di immigrazione" - relativi alla condizione legale dello straniero nel paese di immigrazione - e le attività illegali/criminali che coinvolgono cittadini stranieri, e sull'iter giudiziario.

#### *2.4.1. Procedure e problemi di identificazione*

L'attività di identificazione consiste, in linea generale, nell'attribuire ad un cittadino, italiano o straniero, generalità veritiere e, quindi, un'identità certa. Ciò avviene normalmente sulla base delle informazioni contenute in un documento di identità (carta di identità o passaporto), del quale non sia dubbia l'autenticità. Qualora esista un dubbio circa la validità dei documenti prodotti, o in assenza di documenti di identità, viene attuata una complessa procedura, che si basa sostanzialmente sul confronto dei rilievi fotodattiloscopici.

*R: Tutti devono sapere che, nel momento in cui si ferma o si controlla uno straniero, i documenti da richiedere sono permesso di soggiorno e*



*passaporto; per tutti gli altri documenti, si fa lo stesso tipo di controllo che per il cittadino italiano*

*<...>*

*Sono stati fatti dei corsi, nei quali ho insegnato anch'io, dove è stato spiegato quali sono, nel momento in cui si ferma e si controlla uno straniero, i documenti da controllare e la diversità fra lo straniero irregolare e quello regolare. Il cittadino straniero che è munito di un regolare permesso di soggiorno non va condotto in ufficio, ma sottoposto allo stesso tipo di controllo previsto per il cittadino italiano e, se non ha nessun tipo di violazione, va lasciato libero. Viceversa, in presenza di un cittadino straniero irregolarmente presente in Italia esiste una precisa procedura da eseguire, fino ad arrivare all'espulsione.*

*<...>*

*D: Basta avere con sé il passaporto o il documento di soggiorno, o ci vogliono entrambi?*

*R: Entrambi. La nuova legge, la l. 40/98, ha imposto un vero e proprio obbligo a carico dello straniero che non esibisce il permesso di soggiorno e il passaporto; quindi, non è una sua discrezionalità <...> è un dovere da parte nostra richiederli ed è un obbligo da parte loro esibirli su richiesta della polizia. (Bologna: US).*

Nelle descrizioni fornite dagli intervistati, il termine identificazione è pressoché sempre utilizzato per indicare ciò che viene compiuto quando non sia possibile attribuire un'identità certa, sulla base di un documento giudicato valido. Difficilmente, il termine viene usato per indicare la conoscenza dell'identità dello straniero, a partire da un documento valido.

Inoltre, sullo straniero irregolare, anche quando non sia sospettato di coinvolgimento in attività illecite o arrestato in flagranza di reato, grava un sospetto sistematico circa l'identità e l'identificabilità.

*D: Ma il fotosegnalamento viene fatto in occasione di reati, o in generale quando si dubita ...?*

*R: Si fanno quando si ha motivo di dubitare dell'identità di quella persona. Non con disinvoltura, ma si fa, perché ci sono necessità operative. Ponga anche il caso in cui vi sia la necessità di identificare con sicurezza un cittadino straniero, che poi risulti da espellere oppure da accompagnare alla frontiera perché non ha ottemperato all'ordine di espulsione e quindi è stato rintracciato e va accompagnato alla*



*frontiera; oppure, il cittadino straniero del quale bisogna verificare l'identità ai fini dell'espulsione successiva. Lei sa che esistono dei centri di accoglienza nei quali gli stranieri vengono portati in attesa di finire questi accertamenti? (Ferrara: US).*

*D: Mi pare di capire che ogni volta che uno straniero viene fermato anche da una forza diversa dalla Polizia ...?*

*R: Di solito viene portato all'Ufficio Stranieri. Può succedere che chi opera sulla strada, i Vigili Urbani o i carabinieri risolvano il problema da sé, nel senso che controllano i documenti, se trovano che è tutto a posto lo mandano via direttamente. Se ritengono invece di aver bisogno di un ulteriore accertamento lo portano qui; confluiscono un po' tutti, da tutta la provincia.*

*D: E quando vengono portati qui vengono fotosegnalati per verificare ...?*

*R: Per verificare l'identità.*

*D: È una cosa che avviene quando vengono presi mentre commettono un reato o ...?*

*R: Quando vengono presi non solo per i reati, ma anche quando vengono controllati perché sono privi di documenti: la prima cosa che occorre fare è il fotosegnalamento, anche perché con quello e con le impronte si può cercare di identificarli, anche se non sempre ci si riesce.*

*D: Anche con le impronte è difficile?*

*R: A volte è difficile, è un problema.*

*D: E i carabinieri fanno il loro fotosegnalamento?*

*R: Sì, sì, anche i carabinieri fotosegnalano.*

*D: E poi vi scambiate le informazioni?*

*R: Sì, se lo hanno fotosegnalato i carabinieri non lo fotosegnaliamo noi. (Modena: US).*

Secondo gli intervistati, gli stranieri, di fronte a controlli della polizia (sia che si tratti di controlli routinari, sia in caso di denunce o arresti), molto spesso non esibiscono i documenti: in alcuni casi, perché non li possiedono (qualora siano entrati in Italia senza documenti, o i documenti siano stati trattieneuti da qualche organizzazione malavitoso), molto più frequentemente perché li occultano al loro ingresso in Italia e si rifiutano deliberatamente di mostrarli. L'obiettivo dell'occultamento è di mantenere pulita la propria "vera identità", per poter essere regolarizzati in occasione della sanatoria successiva.



Essere “puliti” significa rimanere esenti non solo da condanne penali, ma anche da provvedimenti di espulsione. Dal momento che l’espulsione è prevista, oltre che per chi commette determinati reati, anche per chi è illegalmente in Italia, è interesse non solo di chi delinque, ma anche del clandestino onesto, proteggere la propria identità attraverso questo espediente.

*Per gli extracomunitari è un problema legislativo, ma è soprattutto un problema politico. In Italia, noi abbiamo una legislazione un po’ nevrotica, secondo la quale, come per altri paesi europei, si entra solo se si hanno determinati requisiti, se si è in regola ... Nella stessa legge, i principi di fatto vengono svuotati <...> chi non è in regola deve essere infatti espulso, però per espellerlo bisogna prenderlo, fargli il decreto di espulsione e dargli 15 giorni per abbandonare il territorio nazionale. Ma se io sono entrato illegalmente in una paese e mi dai 15 giorni per andarmene, chi se ne va? Cambio zona, cambio nome, cambio quello che voglio, ma resto qua. Se me ne sono andato è stato perché avevo dei motivi, magari anche validissimi, là non ci torno, soprattutto se tu non mi costringi. E poi, nell’applicazione pratica di questa legge <...> c’è ancora di più lo svuotamento del principio che è stato dichiarato all’inizio. Perché non puoi stare in Italia e devi essere espulso, hai i 15 giorni, però per portarti via materialmente devi avere il documento ... La prima cosa che fa un clandestino appena arrivato sul territorio nazionale è distruggere o, meglio ancora, occultare il documento, perché sa che senza documento non verrà portato via. Una volta venivano distrutti; ora, visto che abbiamo fatto l’abitudine alle sanatorie <...> li occultano. (Reggio Emilia: UCT).*

*È un giochetto dei tunisini il fatto di dare, durante la sanatoria, il vero nome per poi <...> Gli albanesi invece danno tranquillamente il nome, tanto dicono “noi siamo liberi di fare quello che ci pare in Italia, nessuno ci può cacciare, oppure se ci cacciate tanto tra qualche giorno siamo nuovamente qui”. Non è come per il tunisino che ha più problemi a tornare in Italia, che ci impiega un mese, due mesi in più; anche perché nel momento in cui arriva in Tunisia o in Marocco come espulso, prima si fa un bel periodo al fresco, laggiù nel suo paese, poi può ritornare. (Rimini: US)*

Questa rappresentazione dello straniero, tuttavia, rischia di rendere qualsiasi immigrato, indipendentemente dal suo status legale, sospetto



di irregolarità e/o clandestinità, e quindi passibile di controlli approfonditi circa l'identificazione. Anche qualora lo straniero fermato/arrestato porti con sé dei documenti di identità, egli può, in prima battuta, essere comunque classificato come sedicente, dal momento che esiste la possibilità che i documenti di identità mostrati siano falsi, o siano stati ottenuti con documenti falsi. La soluzione può essere dunque di considerarne incerta, fino a prova contraria, l'identità e di procedere a tutti gli accertamenti del caso.

Gli intervistati hanno a più riprese sottolineato il problema delle innumerevoli opportunità a disposizione degli stranieri per sfuggire all'azione della polizia. Tale condizione si tradurrebbe in una sorta di "non punibilità", che renderebbe gli stranieri di fatto "intoccabili", perché in grado di sfuggire ai diversi provvedimenti presi nei loro confronti: denunce, condanne e intimazioni di espulsione. Lo "straniero delinquente" sarebbe inoltre incentivato a commettere reati e a tenere un atteggiamento sprezzante nei confronti delle forze di polizia.

Se questo è vero, al di là di qualsiasi sovrapposizione a livello di percezione sociale e di rappresentazioni dell'immigrazione, è proprio nelle pratiche di controllo delle polizie che l'identità dello straniero viene contestualizzata riferendosi a quella dell'immigrato irregolare. L'elevata probabilità che i documenti manchino, o che quelli posseduti siano stati falsificati, diventa l'assunto operativo nelle relazioni tra forze di pubblica sicurezza e immigrati.

Tale assunto, da un lato, è direttamente attivato dalla normativa, che impone alla polizia di verificare l'identità dello straniero e la validità dei documenti di cui risulta essere in possesso, dall'altro, tende a strutturare percezioni di base delle forze di pubblica sicurezza, esponendo qualsiasi immigrato alla possibilità di verifiche continue sulla sua identità, della sua condizione legale e della sua presunta carriera criminale; nonché, come vedremo, al rischio di ripetute schedature, tramite fotosegnalamento e impronte digitali.<sup>10</sup>

Dal punto di vista pratico, l'insieme di attività che conducono alla compiuta identificazione di uno straniero è piuttosto complesso e laborioso; esso prevede di sottoporre lo straniero a rilievi fotodattiloscopici (fotografia e impronte digitali) e di confrontare, successivamente, questi rilievi, con le informazioni contenute nelle banche dati, centrali e regionali, della polizia scientifica.

La procedura è resa ulteriormente complicata dal fatto che non esiste attualmente (almeno nelle questure esaminate) la possibilità di



procedere ad un confronto dei rilievi in tempi reali, mediante l'accesso on-line a banche dati informatizzate. Il confronto avviene soltanto presso i gabinetti di polizia scientifica regionali (rispetto ai quali è possibile un confronto soltanto con i rilievi fotodattiloscopici raccolti nella regione) e presso quello centrale (rispetto al quale è possibile un confronto su scala nazionale).

Tale procedura comporta tempi piuttosto lunghi, aggravati anche dal fatto che molte questure non sono dotate delle apparecchiature necessarie per trasmettere i rilievi fotodattiloscopici per via telematica e sono quindi costrette a inviare uomini e mezzi al gabinetto regionale di polizia scientifica di Bologna per consegnare le copie cartacee.

Una volta eseguito il confronto a livello regionale o nazionale, è possibile sapere se lo straniero ha precedenti penali e con quali diverse generalità è venuto in contatto con la polizia. Non è possibile, al contrario, sapere quali delle generalità che risultano associate ai rilievi inviati siano quelle ufficiali e quali siano degli alias. Per arrivare a tale risultato è necessario che il paese di origine dello straniero riconosca quelle impronte, e/o quella fotografia, come corrispondenti ad un proprio cittadino, al quale sia ufficialmente associato un nome certo.

Ciò può avvenire in due modi: mediante l'Interpol o mediante riconoscimento da parte dell'Autorità Consolare.

Il confronto, effettuato tramite Interpol, dei rilievi raccolti con quelli presenti nei diversi possibili paesi di origine richiede tempi molto lunghi, che sono, di norma, incompatibili con le esigenze di polizia per le quali si è resa necessaria l'identificazione (procedure di espulsione o procedimenti giudiziari).

*La legge prescrive un obbligo a carico delle forze di polizia di sottoporre ai rilievi fotosegnalatici tutte quelle persone, soprattutto straniere, che risultano essere sedicenti, ossia sprovvisti di documenti. È chiaro che la legge impone l'obbligo di procedere all'identificazione. È chiaro che se noi fermiamo uno straniero e questo dovesse dire io mi chiamo Mohammed Ali e sono cittadino marocchino chiaramente inviamo il suo cartellino fotodattiloscopico alla polizia marocchina tramite Interpol. A distanza di tempo la polizia marocchina, sempre tramite l'Interpol, invia a noi l'esito delle indagini. L'esito potrà essere positivo o negativo. Positivo nel senso che la polizia ci dice: "si è vero che è nostro cittadino però non si chiama in quel modo"; oppure, potrebbe dire chiaramente: "non è nostro connazionale" e, a quel*



*punto, l'indagine per la sua identificazione si sposta verso un secondo paese. (Bologna: US)*

Mediante questo sistema è inoltre possibile attribuire un'identità certa soltanto nel caso in cui, presso il paese di origine, siano disponibili rilievi fotodattiloscopici di quella persona: non tutti i paesi (fortunatamente) sottopongono i propri cittadini a una schedatura sistematica.

Di fronte a queste difficoltà, l'unica alternativa consiste nell'ottenere, da parte dell'autorità consolare del paese di origine, il riconoscimento che quella determinata persona è un cittadino del paese in oggetto. Non è tuttavia sempre possibile (anzi, lo è molto raramente) identificare lo straniero in questo modo: da un lato, non è sempre facile ottenere la collaborazione dei consolati, dall'altro lato, le carenze di organico molto spesso non consentono di impiegare personale per accompagnare lo straniero al consolato per l'identificazione.

*Abbiamo cercato di adottare questa strategia anche nei confronti dei tunisini e dei marocchini, ma con loro è molto più difficile. Con il consolato ucraino o albanese è molto più semplice: prendi contatto telefonico, ti prenoti <...> e appena arrivi ti rilasciano il lasciapassare e quindi li puoi imbarcare. Addirittura, con la Nigeria, è sufficiente far parlare lo straniero direttamente col console e ottenere un riconoscimento telefonico: "Questa qui sicuramente è nigeriana, quindi domani può passare per il rilascio del lasciapassare". E da lì iniziano tutte le operazioni: provvedimento di espulsione, acquisto dei biglietti, eccetera, eccetera. Con il consolato del Marocco e della Tunisia, è più difficile. <...> Allora, tu rintracci il clandestino, lo fotosegnali, richiedi l'identificazione allo stesso console, perché te la fa lui anche; altrimenti, tramite gli organi di polizia, l'Interpol, ci vogliono diversi mesi; ma anche tramite il console passa un po' di tempo e quando ti arriva l'identificazione, lo straniero se ne è già andato. (Rimini: US)*

*D: Resta però il problema dell'identificazione*

*R: Sì, questo problema viene risolto attraverso la collaborazione tra l'Italia e il paese di appartenenza di questi soggetti*

*D: Quali sono gli stati che danno più collaborazione?*

*R: È un rapporto strettamente personale: se il singolo dirigente di un ufficio ha buoni rapporti con il consolato tunisino, l'identificazione può pervenire anche in quindici giorni. (Bologna: US)*



La corretta identificazione rappresenta uno dei problemi fondamentali dell'attività di polizia nei confronti dello straniero, in quanto, a fronte dell'estrema complessità della procedura e degli scarsi risultati ottenibili, essa si rende molto frequentemente necessaria. La mancata identificazione incrina, infatti, l'efficacia della legge e dell'azione di polizia. In primo luogo, rende ancor meno preoccupanti per lo straniero eventuali denunce, condanne o provvedimenti di espulsione con intimazione, poiché vengono emesse nei confronti di una persona che ha un altro nome. In secondo luogo, e si tratta forse dell'aspetto più importante, non consente di dare attuazione alla misura percepita dagli operatori di polizia come soluzione definitiva: l'espulsione con accompagnamento (si veda il paragrafo successivo).

*Il discorso dell'accertamento dell'identità è il più complesso. Faccia conto che negli anni precedenti ci sono state, come posso dire, confusioni tra algerini, tunisini, per cui non potevi dire "accompagno questo signore che ha dichiarato di essere algerino, con queste generalità, in Algeria" perché non avevi nessun riscontro; non si poteva pretendere che uno stato, l'Algeria, prendesse chiunque avesse detto di essere algerino. (Ferrara: US)*

*I problemi più grossi sono gli accompagnamenti, cioè eseguire materialmente il provvedimento di espulsione. Lei pensi che <...> intanto per accompagnare un cittadino straniero occorre che sia identificato, quindi che si sappia con certezza di che nazione è; e questo nella stragrande maggioranza dei casi non avviene, perché tutti quelli che vengono accompagnati a cui noi diamo il procedimento di espulsione, nel 99% dei casi... li abbiamo fotosegnalati sì con il nome e le generalità che ci hanno fornito, ma non abbiamo mai visto i documenti, quindi non siamo certi dell'identità. E quindi noi abbiamo adottato un sistema di questo genere: soprattutto per i sedicenti cittadini marocchini che, in realtà, il più delle volte sono tunisini <...> abbiamo incominciato a scrivere direttamente al consolato tunisino, mandando foto e cartellini e il consolato tunisino ha sempre collaborato, ci risponde e nel 90% dei casi ce li ha anche identificati. Questo vuol dire che con questa lettera che dice: "sì, effettivamente Mohammed Ali in realtà si chiama Gigino Rossi ed è tunisino", se e quando lo riprendiamo possiamo accompagnarlo al consolato perché ci dia un idoneo documento per caricarlo sulla nave ... però non sempre troviamo lo straniero, dopo*



*che l'abbiamo identificato, non sempre lo troviamo quando partono le navi. (Modena: US).*

L'attività di identificazione non è esclusivamente riferibile all'US. Essa coinvolge, da un lato, gli uffici di polizia che vengono quotidianamente a contatto con gli stranieri nel corso delle attività di routine (indagini e interventi effettuati principalmente da UPG e Squadra Mobile, dagli uffici analoghi presso i Carabinieri e la GdF, e dalla polizia municipale), e, dall'altro lato, l'ufficio che esegue materialmente i rilievi necessari per le identificazioni (gabinetto regionale di polizia scientifica).

L'identificazione è tuttavia coordinata dall'US. Ogni volta che uno straniero viene sottoposto ai rilievi fotodattiloscopici, l'US viene informato (anzi in molti casi lo straniero fermato è condotto direttamente all'US, che provvederà poi a condurre lo straniero presso il gabinetto di polizia scientifica per i rilievi). È inoltre l'US a compiere i successivi passi necessari per giungere alla compiuta identificazione dello straniero, con particolare riferimento ai contatti con le autorità diplomatiche e consolari che possono identificare lo straniero quale cittadino del proprio Stato.

Cosa più importante, l'input per un più organico ed efficace coordinamento, territoriale e interforze, delle pratiche di fotosegnalazione e di quelle di controllo dell'identità e condizione legale, è venuto dagli US. L'US di Bologna, in particolare, si è distinto per un lavoro decennale di sensibilizzazione, formazione e riorganizzazione rivolto, in primo luogo, agli altri uffici della questura bolognese, alle altre questure della regione, agli uffici di CC e GdF, alla Polizia Municipale e perfino all'azienda municipale dei trasporti.

Scopo del coordinamento è la creazione presso un unico ufficio (l'US) di un "dossier" per ogni straniero fisicamente individuato (attraverso i rilievi fotodattiloscopici) in cui siano riportate, di volta in volta, tutte le generalità con cui lo straniero sia stato fermato o risulti aver commesso reati. Soltanto in questo modo è infatti possibile ricostruire e tenere sotto controllo l'intera storia di uno straniero, rispetto ai suoi contatti con la polizia. Al fine di rendere più efficiente questa procedura, è stato istituito, in alcune città, un coordinamento con le altre forze di polizia che procedono all'identificazione degli stranieri (in particolare coi Carabinieri); così che quando esse sottopongono uno straniero a rilievi fotodattiloscopici trasmettono copia del cosiddetto cartellino (su cui sono riportate la fotografia e le impronte digitali)



all'US della Questura. In altre città, i Carabinieri che ravvisino la necessità di fotosegnalare uno straniero non procedono a rilievi autonomi, ma lo conducono direttamente all'US della Questura, che provvederà a coordinarne l'identificazione.

*D: L'input è venuto da voi?*

*R: No l'input è stato fornito da loro stessi. Anche gli stessi carabinieri, non operando nel settore, oppure non avendo all'interno della loro organizzazione un ufficio specifico che trattasse, anche dal punto di vista giuridico, in maniera specifica gli stranieri, hanno chiesto il nostro supporto. Proprio per evitare abusi grazie all'uniformazione delle procedure di trattamento degli stranieri irregolari.*

*<...>*

*Nel momento in cui un carabiniere ferma uno straniero irregolare clandestino, lo porta presso la nostra polizia scientifica e lì viene fotosegnalato, in modo da ottenere tutti i precedenti. Successivamente, con i vari alias, lo straniero viene condotto da noi, presso l'ufficio stranieri, dove c'è il cosiddetto dossier con tutto ciò che risulta a carico di quello straniero. In questo modo tutta l'attività relativa a quello straniero converge all'ufficio stranieri. Diversi provvedimenti di cattura emessi dalle varie procure anche di tutta Italia magari sono stati inoltrati alla questura di Bologna per l'identificazione.*

*<...>*

*Con il nostro sistema lo portano alla polizia scientifica che fornisce i vari alias, noi controlliamo al centro sulla base delle impronte digitali ed emerge che quella persona magari a Milano ha un provvedimento restrittivo della libertà personale, e questo lo può sapere solo l'ufficio stranieri, perché ha tutto ciò che riguarda quello straniero, a parte le impronte digitali, ma anche il controllo al CED e tutti i fascicoli. (Bologna: US)*

*R: I Carabinieri fanno il loro fotosegnalamento; però già la Polizia Municipale non ha modo di fotosegnalare gli stranieri per cui me li porta e vengono fotosegnalati e trattati qui.*

*D: Quando uno straniero viene fotosegnalato dai Carabinieri, l'informazione viene poi passata all'Ufficio Stranieri?*

*R: Il fotosegnalamento sì, perché sarebbe un doppio segnalamento altrimenti.*

*D: Infatti mi spiegavano che anche a Bologna da poco hanno ...*

*R: Da pochissimo, perché non ha senso che ... esatto perché poi*



*avvenivano due fotosegnalamenti con perdita soprattutto di tempo; per cui ci siamo organizzati anche noi, nel senso che tutte le volte che lo fotosegnalano i Carabinieri ci viene mandato la foto, praticamente un cartellino, per evitare che stiano a perder tempo due operatori che lavorano sullo stesso caso.*

*D: Ci sono quindi forme di collaborazione tra le diverse forze che operano sul territorio?*

*R: Sì, decisamente sì.*

*D: Ma ci sono canali istituzionali per questa collaborazione?*

*R: Ma, diciamo che è più lasciato all'iniziativa, o, appunto, i canali istituzionali sono gli accordi tra i vari dirigenti o <...> collaborazioni di fatto. Non solo coi Carabinieri, ma anche con la prefettura, con la quale noi stiamo lavorando veramente bene ... con la Polizia Municipale ... si è creata una sorta di rete, un tessuto, anche perché Forlì è una città abbastanza piccola, quindi si fa poi presto, in ragione di quelle che possono essere le conoscenze personali, per cui si opera in un certo modo, perché si riesce ad avere un certo scambio di idee e di opinioni. (Forlì: US).*

La situazione però è diversa in altre questure della regione, dove esiste un coordinamento tra carabinieri, polizia, guardia di finanza e polizia municipale, in relazione alle espulsioni, che devono comunque essere autorizzate dal prefetto, ma ogni polizia fa riferimento alla propria banca dati sui fotosegnalamenti. Solo a livello centrale - banca dati del Ministero dell'Interno - le informazioni, raccolte e archiviate in diversi database locali, vengono riversate in un unico archivio.

*D: I controlli che fanno i Carabinieri in provincia, comunque poi passano attraverso di voi?*

*R: Sì, perché l'espulsione, comunque sia, è di competenza della prefettura, del prefetto, però comunque le carte vengono fatte dalla Questura ... è una strana suddivisione < > I Carabinieri fanno il fotosegnalamento, ce lo portano, oppure ce lo inviano qua, e noi facciamo le carte dell'espulsione, le facciamo firmare al prefetto, poi consegniamo al cittadino il foglio dell'espulsione.*

*D: Se lo straniero viene fermato e fotosegnalato, perché magari c'è un dubbio sull'identità, però non ha commesso reato o non c'è da fare espulsione, i Carabinieri lo fotosegnalano?*

*R: Sì.*

*D: E poi vi mandano il cartellino?*



*R: No.*

*D: Quindi i Carabinieri potrebbero aver fotosegnalato una persona senza che voi lo veniate mai a sapere?*

*R: C'è una banca dati centrale al Ministero dell'Interno. I Carabinieri appartengono al Ministero della Difesa e all'Interno solo per certe parti, per cui il fotosegnalamento va comunque nella banca dati centrale: ad un certo punto il fotosegnalamento relativo alla persona che è stata fermata dalla Questura, dalla Guardia di Finanza ... entra tutto in questo cervellone, che poi manda ad ogni ufficio dati del tipo: "questa persona in realtà si chiama Tizio, però tenete conto, come per gli zingari, che è stata fermata: dalla questura di Forlì con il nome Cristina Rossi, dalla questura di Modena con il nome Stefania Neri, ecc." (Reggio Emilia: US).*

#### *2.4.2. Fotosegnalazioni e sanatoria*

Nelle parti di intervista relative alla gestione dell'ultima sanatoria, gli intervistati hanno introdotto una nuova categorizzazione dell'immigrato, basata sulla distinzione tra un'accezione positiva e una negativa di clandestino.

Il clandestino 'cattivo', in genere, non ha un lavoro onesto (a volte per necessità, molto spesso per scelta), vive di espedienti ed è spesso dedito, in modo più o meno sistematico, ad attività illegali. Viene normalmente descritto come un immigrato che ha pianificato di entrare in Italia illegalmente, sapendo che in questo modo avrebbe violato le leggi italiane, e per questa stessa ragione è ritenuto propenso, fin dalla momento in cui decide di varcare la frontiera, a mettere in pratica progetti criminali. Tale descrizione viene soprattutto associata agli albanesi e all'immigrazione proveniente dal Maghreb (vedi più oltre a proposito del fotosegnalamento).

*D: ... tornando invece alla criminalità ci sono delle differenze secondo lei tra diversi tipi di irregolarità: ci sono persone che sono arrivate clandestinamente e sono rimaste clandestine fino al momento in cui c'è stata la sanatoria o perché hanno commesso un reato; tra irregolari che sono entrati regolarmente con un visto e poi sono diventati irregolari alla scadenza del permesso ... cioè tra diverse tipologie di irregolarità?*

*R: No, secondo me chi entra regolarmente in Italia è difficile <che delinqua>; il rapporto tra questi soggetti e le attività criminali è molto*



*debole, non c'è una stretta relazione; mentre esiste per chi entra irregolarmente e soggiorna irregolarmente.*

*Ho poi notato - la mia esperienza è significativa nel settore dello spaccio: sono in questo ufficio da 10 anni e ho seguito l'evoluzione del fenomeno - che adesso stanno arrivando soprattutto cittadini marocchini e tunisini, nord africani in genere, che vengono con il chiaro intento di guadagnare subito e molto, e, chiaramente, il primo passo è quello di rivolgersi ad una certa organizzazione che li introduca clandestinamente in Italia. (Bologna: US)*

*Dobbiamo partire da un presupposto: certamente i dati sui clandestini li avrà già avuti, quindi non so quanti siano ... però una buona parte, non tutti, ma una buona parte degli stranieri che sono clandestini, anche se non sono in grado di darle una percentuale, certamente si dedica, in particolare, allo spaccio di sostanze stupefacenti. Ormai il mercato dello spaccio, del piccolo spaccio, a Modena non è più nelle mani di italiani; una volta erano gli italiani, adesso in particolare i cittadini nordafricani: Tunisia e Marocco. (Modena: UCT).*

In concomitanza con le sanatorie, tuttavia, la polizia viene a contatto con il clandestino 'buono': stranieri che sono oggetto di un provvedimento positivo (la regolarizzazione) e non solo fonte di insicurezza, lavorano e conducono una vita assolutamente normale ed onesta, eccezion fatta per la condizione di irregolarità rispetto alla permanenza in Italia. In alcuni casi, la sanatoria è anche percepita come una sorta di condizione di passaggio, poiché, una volta avuta la possibilità di regolarizzarsi, lo straniero cessa di essere un pericolo, reale o potenziale, per la società.

*I clandestini, come dato di fatto, devono effettivamente vivere ai margini della legalità. Molti di essi tendono a non volere neanche regolarizzare la propria posizione. Faccia conto che ci sono cittadine dell'est che hanno piacere di venire per un periodo di tempo, guadagnare dei soldi, tornare e poi magari rientrare un'altra volta, guadagnare ancora, e così via: anche semplicemente facendo l'assistenza alle persone anziane. È una realtà che lei magari non conosce, però, quando si hanno persone gravemente ammalate in casa, oppure non autosufficienti, c'è bisogno di chi gli stia dietro ventiquattro ore su ventiquattro; moltissime donne sono pronte a fare questo tipo di attività e moltissime famiglie si sono orientate a pagare*



*delle persone straniere. Se questa attività viene fatta da cittadini stranieri clandestini, soprattutto donne, spesso la posizione non viene regolarizzata, perché così prendono e tengono in tasca tutto quello che guadagnano. Sono persone che fanno un lavoro, come devo dire, normale e legittimo, a parte l'illegalità del farlo senza denunce, senza regole eccetera; però poi ci sono gli altri che, in effetti, sono venuti perché non avevano un punto di riferimento, si sono ritrovati qui clandestini, quindi cadono preda, per fare i soliti discorsi, di organizzazioni malavitose che li impiegano in attività criminali, quali lo spaccio, il furto e così via. (Commiss. Cesena)*

*Quelli che sono entrati irregolarmente in Italia inizialmente compivano attività illegali; che, in alcuni casi, potevano denominarsi reati, appartenenti cioè al campo penale, in molti altri no. Poteva anche essere lavoro nero: un'attività illegale, anche se non di tipo penale. <...> Con le sanatorie la parte che stava nell'illegalità non di tipo penale ha cercato, ha tentato e normalmente si è immessa nella legalità. La parte invece che commetteva reati, era dedita ad attività delittuose, ha usufruito ugualmente se ha potuto delle sanatorie, è diventata regolare in Italia, ma ha continuato a svolgere attività illegali. <...> Ci sono stati dei casi di persone entrate illegalmente, finite in mezzo ad attività di tipo delittuoso e che con la sanatoria o in altri modi sono riusciti ad abbandonare queste attività. Non sono moltissimi. Mi ricordo un caso specifico di una persona che, mi pare che fosse un maghrebino, entrò clandestinamente in Italia, fu arrestata a Milano, condannata a una pesante pena ed ebbe anche l'espulsione come misura di sicurezza. Nell'espriare la pena finì nel carcere di Reggio Emilia, dentro al carcere iniziò ad avere dei permessi, a frequentare le scuole, prese prima il diploma, poi incominciò a lavorare; nel frattempo venne affidato al servizio sociale, diede delle prove costanti di cambiamento, per cui ci fu chiesto dal magistrato qual era la sua situazione, se potesse essergli revocata la misura di espulsione dal territorio dello stato. Perché questa era una persona entrata con attività illegale, arrestato per droga, però si è messo a lavorare, ha completato un corso di studi, si è iscritto all'università a Parma. Noi abbiamo dato parere favorevole; gli è stata revocata la misura di sicurezza di espulsione dallo stato; attualmente questa persona è regolarmente in Italia con permesso di soggiorno; per quanto ne sappiamo noi lavora e studia all'università di Parma. Però è uno dei pochissimi episodi che ... una mosca bianca. Quindi*



*sicuramente anche i clandestini che sono entrati in Italia e sono caduti in attività illegali - in attività delittuose, perché qui si tratta di codice penale - possono esserci caduti perché non avevano altra strada e quindi se hanno avuto l'opportunità si sono tirati fuori.* (Reggio Emilia: UCT)

Un clandestino, in sostanza, che non è affatto sbagliato premiare con la regolarizzazione, magari anche sfruttando a suo favore i margini discrezionali della normativa.

*Per il rinnovo dei permessi di soggiorno, è chiaro che ci sono fascicoli che si ammucchiano perché la casa non ce l'hanno, il lavoro dicono di averlo perso e altri dicono di aver lavorato in nero; ecco, in situazioni di questo genere se dessi un'interpretazione non restrittiva, ma in accordo con la lettera della legge, mancando la documentazione relativa al reddito, dovrei negare il permesso di soggiorno. E allora che cosa facciamo, li facciamo ripiombare nella clandestinità?* (Bologna: US)

La ricaduta positiva del contatto con il clandestino buono sulle percezioni e rappresentazioni degli operatori di polizia non è tuttavia in grado di indebolire l'effetto stigmatizzante che promana dalla maggior parte delle attività che implicano il contatto dello straniero irregolare con la polizia.

Il primo controllo sui precedenti avviene sulla base delle generalità fornite all'atto di presentare la domanda di regolarizzazione. Di per sé, al di là dei casi sopraccitati, le generalità fornite sono considerate attendibili dagli operatori di polizia: raramente, secondo l'esperienza degli intervistati, vengono prodotti passaporto falsi o false attestazioni di identità rilasciate dal consolato.

Un controllo fondato solo sulle generalità risultanti dal passaporto non consente tuttavia di stabilire con certezza se lo straniero abbia o meno precedenti penali. Come abbiamo visto, i poliziotti sanno per esperienza che spesso gli stranieri occultano i propri documenti e forniscono false generalità in occasione di denunce e arresti, proprio per risultare "puliti" in caso di sanatoria. Se dunque lo straniero non è fisicamente riconosciuto da un operatore di polizia come persona arrestata o condannata in precedenza, l'unico modo per verificare se ha commesso reati con un altro nome è rappresentato ancora una volta dal confronto dei rilievi fotodattiloscopici



Sull'uso dei rilievi fotodattiloscopici in occasione della sanatoria si riscontrano differenze notevoli tra le città esaminate. A Ferrara, Ravenna; Modena e Reggio Emilia non è emerso un uso sistematico del fotosegnalamento nei confronti di chi presentava domanda di sanatoria, ma si è semplicemente affermato che i rilievi fotodattiloscopici venivano eseguiti quando “erano strettamente necessari” o quando “vi era motivo di dubitare dell'identità”, senza che sia stato possibile esaminare approfonditamente quali fossero i motivi a fondamento del dubbio sull'identità o della stretta necessità del fotosegnalamento.

Siamo qui in presenza di un forma di discrezionalità che potremmo definire *random* e che interviene in modo del tutto imponderabile in relazione alle percezioni, valutazioni, esperienze e stereotipi dei funzionari addetti alle pratiche. La decisione di non effettuare controlli sistematici viene comunque giustificata in base a valutazioni di carattere non giuridico-formale, ma organizzative: l'assunzione è che, data la diffusione delle pratiche truffaldine messe in atto dagli stranieri, sarebbe più che opportuno rendere capillare la forma più sofisticata, oltre che invasiva, di controllo personale.

*D: Non avete fotosegnalato tutti quelli che presentavano istanza?*

*R: A noi 3000 persone non le avrebbero mai fotosegnalate alla scientifica; sì, sarebbe stata la cosa ottimale. Bologna ha il gabinetto di polizia scientifica, noi invece abbiamo quattro addetti. Se io avessi detto: “fotosegnaliamoli”, sarei stata messa alla gogna.*

*D: Quindi sono problemi di organico?*

*R: Sì, <...> anche perché lei deve tenere conto che Reggio Emilia ha avuto il numero più alto di prenotazioni in Regione: ne abbiamo avute 3300.*

*<...>*

*In costanza di sanatoria, si dovrebbe fare <il fotosegnalamento>; perché sono clandestini. In realtà, però, essendo una procedura d'urgenza, loro è vero che hanno un attestato di identità, quindi in pratica sono legittimati a stare sul territorio nazionale. Il problema, secondo me, e che sarebbe giustissimo fotosegnalarli ... infatti, in tanti fascicoli abbiamo indicato la necessità di fotosegnalamento, ma per noi non è stato possibile. (Reggio Emilia: US)*

Per la questura di Forlì è stato invece possibile esaminare più approfonditamente i criteri alla base della decisione di fotosegnalare o meno le persone che hanno presentato domanda di sanatoria. Il



generico “dubbio sull’identità”, a seguito del quale si è dato corso al fotosegnalamento, si è tradotto in un sospetto focalizzato sulle persone che presentavano un attestato di identità rilasciato dal consolato (e che lo stesso dpcm 16 ottobre 1998 equiparava, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, al passaporto).

*R: Intanto, già la legge prevedeva che, a parte il passaporto potessero anche essere utilizzati gli attestati consolari; quindi è la legge stessa che ci indicava, il DPCM che ci indicava il modo in cui identificarlo, addirittura con la possibilità di rilasciare il soggiorno sulla base di questi attestati di identità e poi in un momento successivo di acquisire il passaporto. In ogni caso, sia in presenza di passaporto, soprattutto però con questi attestati di identità, li abbiamo sempre fotosegnalati, laddove c’era qualche dubbio e ci potevano essere delle situazioni poco chiare sull’identità.*

*D: Sta parlando del sospetto di documenti falsi?*

*R: Esatto. Sono indagini ancora in corso. Per l’uso di documenti falsi <...> abbiamo in corso accertamenti tramite la banca dati, <...> abbiamo chiesto i rilevamenti fotodattiloscopici anche in un momento successivo, cioè nell’immediato abbiamo fatto quello che magari poteva sciogliere il dubbio evidente e poi abbiamo sviluppato la ricerca in altre direzioni. Però, ecco, di accertamenti sull’identità ne abbiamo fatti parecchi: magari senza esito, perché non è detto che necessariamente debbano avere avuto esiti negativi. (Forlì: US)*

Una sorta di presunzione di falsità (ideologica) nei confronti delle attestazioni consolari, emerge anche a Rimini e Bologna.

Di fronte ai dubbi sulla falsità di un documento ufficiale non viene pertanto verificata la veridicità del documento, ma si sottopone lo straniero a una pratica che, nel migliore dei casi non consente di accertarne l’identità (quindi nemmeno di verificare l’autenticità dell’attestato), ma solo di ricostruirne la (eventuale) carriera criminale.

Sempre a Forlì sono state inoltre sistematicamente sottoposte a rilevamenti fotodattiloscopici anche tutte le persone che, sulla base di un controllo fondato sulle generalità fornite, risultavano aver commesso un reato. La precedente commissione di un reato non è di per sé ostativa al rilascio del permesso di soggiorno, ma dava tuttavia adito al sospetto che la persona fosse dedita abitualmente ad attività illecite (questa sì, condizione ostativa al rilascio).

L’elemento più interessante è tuttavia rappresentato dal fatto che i



rilievi fotodattiloscopici sono considerati necessari, in modo particolare, per alcune nazionalità. È questo l'aspetto più delicato di tutta la questione. Se infatti la scelta di procedere sulla base di sospetti circa la falsità della documentazione presentata ha a che vedere, almeno in prima battuta, con il tipo di documentazione prodotta e non con le caratteristiche personali di colui che la produce, in questo secondo caso, ci troviamo di fronte proprio alla materializzazione delle "rappresentazioni stereotipate" dell'immigrato criminale. La decisione si è fondata sull'esperienza derivante sia dalle precedenti sanatorie, sia dal complesso dell'attività di polizia, e ha riguardato le nazionalità maggiormente coinvolte in attività illegali e più aduse a occultare documenti o a fornire false generalità in occasione di controlli routinari.

A Forlì, per esempio, il fotosegnalamento si è concentrato principalmente sugli stranieri di nazionalità marocchina, tunisina e albanese.

*D: Vi siete concentrati su particolari etnie?*

*R: Sì.*

*D: Quali etnie?*

*R: Per esempio, io ho cercato di verificare soprattutto albanesi e marocchini.*

*D: Marocchini o nordafricani i genere?*

*D: Marocchini e albanesi; perché, sono quelle che più di frequente - anche i cinesi veramente - possono dare più problemi.*

*D: Quindi rispetto a queste etnie si è proceduto al fotosegnalamento?*

*R: Quasi nella stragrande maggioranza dei casi. Soprattutto, quando c'erano gli attestati di identità. (Forlì: US)*

Il sospetto nei confronti di particolari nazionalità non è una prerogativa della Questura forlivese. A Rimini, sono state sottoposte ai rilievi fotodattiloscopici le nigeriane (molte delle quali non presentavano un passaporto, ma un'attestazione di identità) e i tunisini. Anche in questo caso la decisione nasce dalla constatazione, basata sull'esperienza, che si tratta delle nazionalità che più frequentemente commettono reati occultando la vera identità (rimane il problema che la prostituzione non è un reato, ma come vedremo anche in seguito, essa è a tutti gli effetti trattata come se lo fosse).<sup>11</sup>

*D: Avete fotosegnalato i richiedenti sanatoria?*



*R: Sì. In modo particolare proprio certe nazionalità. Ad esempio i tunisini, che per la maggior parte sono dediti allo spaccio <...>. Soprattutto durante la vecchia sanatoria, la sanatoria Dini, ne ho scoperti tantissimi che esibiscono il vero passaporto e la vera identità, e sotto vari alias, erano dei grossi pregiudicati. Poco furbi perché si sono poi presentati nello stesso luogo dove avevano commesso i reati; quindi, facilmente identificabili, riconoscibili dagli operatori della squadra mobile. Oppure, dagli stessi operatori dell'ufficio stranieri, che si ricordavano di averli conosciuti al momento della scarcerazione quando passavano dall'ufficio stranieri per verificare l'esistenza del provvedimento di espulsione: figuriamoci, con la memoria storica che hanno gli operatori, si ricordano di ogni persona; non li abbiamo nemmeno fotosegnalati <...> Anche le nigeriane, che sotto altro nome avevano provvedimenti di espulsione perché rintracciate, magari durante le ore notturne, per il noto mestiere.*

*D: E gli albanesi?*

*R: Mah, gli albanesi, alla fine, da noi almeno, si sono presentati dando il vero nome, anche il nome con cui avevano il provvedimento di espulsione, tanto a loro non gliene frega niente, hanno una faccia tosta; anche se sono stati colpiti da provvedimenti di espulsione o hanno commesso reato, non gliene frega niente. (Rimini: US).*

Un fotosegnalamento sistematico in occasione della sanatoria e indipendentemente dal tipo di documentazione presentata è invece stato condotto a Bologna nei confronti di nordafricani, albanesi e rumeni. Le ragioni, per le quali sono state “scelte” queste nazionalità, si fondano anche in questo sulla maggior frequenza con cui nordafricani, albanesi e rumeni risultano commettere reati e fornire false generalità.<sup>12</sup>

*D: So che in occasione della sanatoria sono stati presi rilievi fotodattiloscopici a tutti i richiedenti ...?*

*R: No, non sono stati presi a tutti i richiedenti, sono stati presi soprattutto nei confronti dei cittadini nord-africani.*

*D: E come mai nei confronti dei nord-africani?*

*R: Ecco, per esempio, ieri abbiamo rilasciato il permesso di soggiorno ad un cittadino nord-africano che non avevamo sottoposto in precedenza a rilievo; ma ieri, all'atto del rilascio gli abbiamo preso le impronte, ed oggi viene fuori che è stato arrestato per droga e violenza carnale; sono tantissimi i casi di questo genere e solo*



*sottoponendoli ai rilievi emerge che nel periodo di clandestinità si sono resi responsabili di reati di particolare gravità.*

*D: Quindi avete selezionato le nazionalità?*

*R: Sì; albanesi, nord africani e rumeni: la maggior parte di quelli che commettono reati in Italia. Non abbiamo sottoposto a questa procedura filippini, pakistani, ecc. L'abbiamo potuto fare perché la legge imponeva il rigetto nei confronti della persona che era stata espulsa e per poter accertare quella condizione dovevo sottoporre lo straniero ai rilievi. Però non è stata fatta una sorta di schedatura generalizzata, ma è solo nei confronti degli stranieri nord-africani e i fatti mi hanno dato ragione. (Bologna: US).*

Ora, che cosa possiamo desumere dal fatto che rappresentazioni, tipicamente pertinenti all'ambito criminale-penale, svolgano una funzione di prevenzione/repressione nel disbrigo di un atto squisitamente amministrativo? Quattro cose, fondamentalmente.

In primo luogo, viene ribadita l'inesistente demarcazione tra ambiti diversi (amministrativo e penale) e relative pratiche di polizia.

In secondo luogo, si evidenzia, ancora più chiaramente che per altri aspetti precedentemente ricordati, come lo straniero debba sempre fare i conti con uno stigma negativo che lo associa incessantemente, tanto più se clandestino/irregolare, alla figura del criminale (reale o potenziale è, in questo caso, del tutto secondario).

In terzo luogo, emerge una discriminazione sistematica di carattere istituzionale che affligge gli stranieri, in generale, e alcuni gruppi, in particolare, proprio nel momento in cui essi hanno la possibilità di compiere il primo passo formale (l'acquisizione del permesso di soggiorno) per un percorso di integrazione.

In quarto luogo, le modalità stesse, con cui tale pratica è stata raccontata, mostrano chiaramente quanto sia debole la percezione dell'esistenza di pratiche discriminatorie e del rischio che si generino forme di razzismo istituzionale. Si evidenzia, altresì, quanto poco 'scottanti' esse siano sul piano della legittimità formale. L'idea di fondo sembra essere quello che lo straniero, in particolare se clandestino, e a maggior ragione se albanese, marocchino o nigeriano possa essere ragionevolmente sospettato, sulla base delle statistiche e dell'esperienza professionale, di coinvolgimento in attività criminale e che ciò giustifichi l'applicazione di forme di controllo previste per i criminali.

Va segnalato infine un aspetto per certi versi paradossale. Dalle interviste svolte è emerso, infatti, che l'incertezza che circonda la



l'identità degli stranieri è tale che loro stessi hanno in alcuni casi richiesto di essere sottoposti ai rilievi fotodattiloscopici, per poter dimostrare come eventuali condanne o espulsioni a loro nome fossero, in realtà, provvedimenti emessi nei confronti di altre persone fisiche sulla base di false generalità.

#### 2.4.3. *Espulsione*

Lo strumento di cui la polizia dispone per contrastare l'immigrazione irregolare, oltre che, come vedremo successivamente, una parte delle attività illegali che coinvolgono stranieri, è l'espulsione. Buona parte delle attività svolte dagli US è finalizzata a verificare le condizioni che consentano l'espulsione dei cittadini stranieri irregolarmente residenti nel territorio italiano. Le competenze degli US in materia di espulsione riguardano le espulsioni amministrative, disposte dal Prefetto (ma materialmente eseguita dalla Questura) nei casi previsti dall'art.13, 2° comma del Testo Unico sull'immigrazione (D.L.vo 286/98), che possono essere disposte sia per motivi legati alla condizione di irregolarità/clandestinità, sia in presenza di problemi di sicurezza e/o di comportamenti criminali.

La legge prevede due modalità di esecuzione dell'espulsione amministrativa: l'espulsione con intimazione e l'espulsione con accompagnamento alla frontiera. La prima consiste nell'ordinare allo straniero di lasciare il territorio italiano entro 15 giorni, mentre l'espulsione con accompagnamento consiste nell'accompagnare materialmente lo straniero alla frontiera e/o nel rimpatriarlo con l'uso della forza pubblica.

Secondo le disposizioni dell'art 13 del T.U. sull'immigrazione, l'espulsione con intimazione è da ritenersi la regola generale, mentre all'espulsione con accompagnamento si dovrebbe procedere solo nei casi in cui vi sia il concreto pericolo che lo straniero, se non accompagnato, si sottragga al provvedimento.

Scarsissima è la fiducia che la polizia ripone nell'efficacia dell'espulsione con intimazione, a causa dell'eccessiva facilità con cui lo straniero può non ottemperare all'ordine di lasciare il territorio italiano: ciò deriva, da una parte, dall'impossibilità pratica di rintracciare tutti gli stranieri espulsi con intimazione che si sono sottratti al provvedimento, dall'altra, dalla facilità con cui lo straniero espulso può "riciclarsi", assumendo nuove generalità sulle quali non penda alcun provvedimento di espulsione.



*Prima, emettendo provvedimenti di espulsione con intimazione, ripeto, dovevamo attendere i cosiddetti 15 giorni per poter accompagnare la signorina alla frontiera. Se questa, poi, impugnava il provvedimento di espulsione, tutto veniva bloccato, perché c'è il ricorso al T.A.R., la sospensiva, eccetera <...> Prima di poterla accompagnare decorreva un anno; e quindi il provvedimento non era più eseguibile. Il più delle volte il provvedimento di espulsione cadeva nel nulla, veniva vanificato. Poi, abbiamo visto qual era il problema, abbiamo visto il tipo, la nazionalità presente, e deciso <...> di accompagnare quelli con provvedimenti più vecchi, che erano diventati esecutivi nel tempo. Va bene. Poi una mano ce l'ha data la legge Napolitano, perché nel momento in cui rintracci una persona che è sprovvista di passaporto, di permesso di soggiorno e la legge ti consente di accompagnarla immediatamente ...! (Rimini: US)*

*Li si prende, si cerca di identificarli nel modo migliore - o in base a quello che dicono o fotosegnalandoli - gli si fa l'espulsione, gli si dà quindici giorni per lasciare l'Italia; se non lasciano l'Italia restano qua, perché non c'è nessuno stato che se li prenda se non gli documenti che sono loro cittadini. L'unica eccezione è l'Albania, che se li prende sulla base della nostra dichiarazione che sono albanesi, perché la loro economia si basa sugli aiuti che gli dà l'Italia, altrimenti non se li prenderebbero neanche loro. Li accompagniamo là e dopo due giorni sono già tornati qua; se sono furbi, in un'altra città, se non sono furbi, oppure non gli interessa nulla, anzi gli abbiam fatto un favore che gli abbiamo mandati il week-end a casa, ritornano nella stessa città. Gli altri stati non se li prendono. Noi dobbiamo andare al consolato o all'ambasciata; questi dovrebbero riconoscerli come propri cittadini, rilasciargli un attestato, dopodiché con quello in mano noi possiamo espellerli. A volte ci riusciamo, la maggior parte delle volte no. (Reggio Emilia: UCT)*

L'espulsione con accompagnamento, al contrario, è considerata uno strumento efficace per affrontare sia i problemi dell'immigrazione clandestina sia quelli legati alla criminalità degli stranieri. È, tuttavia, di non facile esecuzione, perché richiede il superamento di un vero e proprio percorso ad ostacoli, primo fra tutti le difficoltà di identificazione dell'espellendo. L'unica condizione da cui sembra dipendere la possibilità di eseguire o meno l'espulsione con accompagnamento non è il fondato sospetto che colui al quale sia



stata intimata l'espulsione intenda sottrarsi a tale provvedimento, quanto l'impossibilità di procedere ad una sua identificazione certa (l'eventualità che lo straniero si sottragga al provvedimento, se non accompagnato, viene data per scontata sulla base dell'esperienza). L'identificazione è una condizione imprescindibile per eseguire l'espulsione con accompagnamento, salvo i casi nei quali esistano accordi bilaterali (Albania) che, ove ricorrano determinate condizioni, obblighino il paese di presunta provenienza a consentire l'ingresso dello straniero nel proprio territorio indipendentemente dalla prova che egli sia un proprio cittadino.

Dal momento che per poter rimpatriare lo straniero è necessario identificarlo, diventa indispensabile superare la serie di problemi che abbiamo descritto nel paragrafo precedente. Nel caso dell'espulsione, le difficoltà legate all'identificazione si acuiscono, poiché i tempi necessari per la verifica sono incompatibili con i limiti prescritti dalla legge per il trattenimento dello straniero.

*Noi accompagniamo in questura venti o trenta persone e riusciamo ad accompagnarne in patria uno, due, qualche volta tre di loro. Lei sa benissimo che ci vogliono le esatte generalità e, mentre per gli albanesi è molto più facile, per i cittadini nordafricani ci vuole molto più tempo. L'ufficio stranieri deve avere rapporti con il consolato, i tempi di risposta sono molto lunghi, mentre per gli albanesi riusciamo ad essere più efficaci, anche se dopo tre giorni ce li ritroviamo qua un'altra volta. (Modena: UCT)*

Non devono infatti essere sottovalutate le difficoltà logistiche legate all'esecuzione di questo tipo di espulsioni. Una volta superato lo scoglio dell'identificazione è necessario che sia disponibile (ancora una volta in tempi compatibili con la possibilità di trattenere legalmente lo straniero) un mezzo di trasporto per il rimpatrio. Ciò non sempre avviene, poiché le navi o gli aerei per alcuni paesi partono soltanto una o due volte la settimana e da porti o aeroporti lontani dall'Emilia-Romagna. In molti casi, sottrarre uomini alle altre attività di polizia crea notevoli problemi organizzativi. Capita, perciò, di frequente che lo straniero sia identificato, ma che non sia possibile raggiungere in tempo l'aeroporto o che sia necessario attendere alcuni giorni prima di poter rimpatriare lo straniero.

In alcune questure, sono stati attivati rapporti preferenziali con le rappresentanze diplomatiche dei paesi stranieri rispetto ai quali si



rende più frequentemente necessario ottenere il riconoscimento dello straniero da espellere. L'uso dei rapporti personali tra dirigente e console come risorsa per rendere più snella la procedura di espulsione con accompagnamento è dimostrato dal fatto che, rispetto a stranieri della stessa nazionalità, in alcune questure è considerato difficile ottenere il riconoscimento perché lo stato estero non collabora, mentre in altre il riconoscimento si può ottenere senza grossi problemi grazie ai buoni rapporti con il console.<sup>13</sup>

La facilità o la difficoltà di espellere stranieri a seconda della nazionalità non sembra perciò dipendere soltanto da particolari rapporti tra stati (valgano per tutti i negoziati con Tunisia e Albania, in relazione al rimpatrio di immigrati irregolari), ma anche da diversi rapporti tra consoli e singoli dirigenti delle questure.

Un'ulteriore ostacolo che si frappone all'espulsione con accompagnamento riguarda la necessità di coordinare i tempi di identificazione dello straniero e la disponibilità di un mezzo di trasporto per rimpatriarlo. Questa difficoltà fa sì che spesso ci si limiti ad emettere un provvedimento di espulsione con intimazione. Se questo atteggiamento è abbastanza diffuso in tutte le questure, nei confronti di stranieri che non sono considerati particolarmente pericolosi (ex lavoratori clandestini), le cose cambiano di fronte a stranieri ritenuti pericolosi (spacciatori, delinquenti abituali, ecc.). In questi casi, la polizia sembra avvertire un forte disagio che nasce dalla consapevolezza di trovarsi di fronte alla difficile scelta tra lasciare in libertà un pericoloso delinquente e commettere un'azione sul filo della legalità, dilatando i termini di trattenimento dello straniero consentiti dalla legge, fino alla disponibilità di un vettore.

In questi casi l'unica possibilità per trattenere lo straniero (e non essere quindi costretti ad emettere un provvedimento di espulsione con intimazione) in attesa dell'identificazione, o in attesa del mezzo di trasporto, sarebbe quella di condurli nei "Centri di permanenza temporanea e assistenza", previsti dalla nuova legge sull'immigrazione. Tali centri sono al momento pressoché inutilizzabili dalle questure dell'Emilia-Romagna, perché i pochi esistenti sono sempre pieni e, comunque, difficili da raggiungere.<sup>14</sup>

*Per esempio, gli aerei partono con cadenze settimanali e, non essendoci la possibilità di trattenerlo nei nostri uffici, si può collocarlo in un centro, in attesa che si trovi un volo. Questi problemi tecnici che*



*diverse volte non ci permettono di accompagnare lo straniero si superano con i centri. Per esempio, se io stasera fermo un algerino che è completamente identificato, non lo posso accompagnare, perché esiste un solo consolato algerino ed è a Napoli. Voi immaginate da Bologna: io rintraccio un algerino completamente identificato stasera, l'aereo parte domani da Roma alle 12, quindi io lo devo portare a Napoli, il Console arriva alle 10, naturalmente occorrono dei tempi tecnici anche da parte loro e io in un'ora devo essere a Fiumicino. Chiaramente, il fatto che un'autorità come quella algerina istituisca un unico consolato competente per tutta Italia in una città diversa da quella in cui partono i voli, significa mancata collaborazione (Bologna: US).*

*Non abbiamo strumenti per trattenerli ... gli unici sarebbero questi centri di accoglienza che però sono ancora troppo pochi, ce n'è uno a Milano, uno a Roma, qui in Emilia non ne abbiamo.*

*D: E voi li utilizzate quelli di Milano, Roma, ecc.?*

*R: Chiediamo l'autorizzazione per portarli ma hanno già i loro. Questo è un grosso problema, perché non abbiamo altro posto dove tenerli. Allora se siamo fortunati, i tunisini per dire, li troviamo il venerdì e il sabato li accompagniamo, perché parte la nave da Genova. Altrimenti, dobbiamo andare a Genova, farci dare il lasciapassare, sempre con lo straniero, riportarlo in questura, ripartire per Roma e caricarlo sull'aereo.*

*D: Quindi è un grosso sforzo organizzativo.*

*R: È uno sforzo organizzativo enorme e anche estremamente costoso, perché poi i biglietti sono a carico dello stato italiano, le spese di accompagnamento pure ... quindi, non c'è solo la difficoltà di identificarlo, ma anche quella di far combaciare tempi e risorse. (Modena: US)*

Una soluzione alternativa, sperimentata in alcune questure, è stata quella di eseguire controlli mirati, rispetto ad una determinata nazionalità, il giorno precedente la partenza, da una città raggiungibile per tempo, di un mezzo di trasporto utile. Tali controlli devono fondarsi su precedenti azioni di monitoraggio che consentano di individuare facilmente i luoghi di ritrovo di stranieri di una certa nazionalità (tunisini, piuttosto che senegalesi o rumeni).

Un elemento cruciale, in questo caso, è la scissione tra il momento dell'identificazione dello straniero e quello dell'avvio delle pratiche per la sua espulsione. Il fermo di immigrati irregolari di una determinata



nazionalità, programmato sulla base della partenza dei vettori di trasporto, può perciò funzionare ai fini dell'esecuzione del provvedimento di espulsione con accompagnamento solo se durante le azioni di monitoraggio (prassi quotidiane di controllo del territorio) che hanno preceduto il "blitz" è stato possibile giungere alla compiuta identificazione dello straniero da espellere.

Azioni di questo genere sono state fatte con una certa sistematicità solo a Rimini e, in misura minore a Reggio Emilia, in relazione agli interventi di contrasto nei confronti della prostituzione di strada (§ 3 e § 4), mentre sono state effettuate occasionalmente nelle altre città (pur se con maggior frequenza a Bologna e Modena).<sup>15</sup>

Nel paragrafo precedente, abbiamo mostrato come lo straniero in quanto straniero si caratterizzi, nelle percezioni e nelle rappresentazioni delle forze di polizia, per l'incertezza costitutiva circa la sua identità e identificabilità. L'intero sistema di controlli e verifiche dell'identità degli immigrati discende da alcune premesse (assunti operativi nelle pratiche di polizia). In particolare che:

1. l'assenza di documenti significativi, di per sé, occultamento volontario al fine di sfuggire ai controlli e usare molteplici identità a seconda delle situazioni (richiesta di regolarizzazione e di documentazione ufficiale vs. fermi/arresti/denunce e condanne per reati penali);
2. l'esistenza di documenti debba o possa essere sottoposta a verifica, data l'elevata diffusione di reati di falso e della pratica di procurarsi documenti falsificati;
3. lo straniero sia per definizione sedicente e nasconda la vera identità per sfuggire all'esecuzione di condanne penali e/o di provvedimenti di espulsione;

Questi tre elementi costituiscono inoltre i criteri di legittimazione delle pratiche sistematiche di fotosegnalazione e archiviazione d'informazioni personali presso i gabinetti di polizia scientifica provinciali, regionali e nazionali.

Tali attività sono in genere finalizzate a verificare l'esistenza delle condizioni per l'espulsione dello straniero che (1) non sia in regola con il permesso di soggiorno, (2) abbia scontato condanne penali che prevedevano l'espulsione del soggetto a fine pena, (3) risultino costituire una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello stato.

Una parte tutt'altro che residuale delle attività svolte dalle forze di pubblica sicurezza nei confronti degli stranieri, mira dunque alla loro



esclusione fisica, oltre che sociale. Le condizioni, e le pressioni, perché tale processo abbia luogo rappresentano, naturalmente, degli input esterni per le stesse forze di polizia: input provenienti, in prima istanza, dal quadro normativo e dalle pressioni del sistema politico (accenneremo più avanti al sistema di pressioni cui polizia e magistratura si trovano esposte).

È interessante notare a questo proposito la duplicità di atteggiamento, ben raffigurata nella suddivisione interna agli US, che caratterizza l'operato della polizia nei confronti degli stranieri.

Le questure hanno rappresentato e continuano a rappresentare un punto di tensione e resistenza nei processi di inserimento formale degli immigrati nella società italiana. Il fatto stesso che, in linea teorica, il medesimo ufficio dovrebbe far corrispondere ad ogni domanda di regolarizzazione rifiutata un'intimazione di espulsione rappresenta in modo chiaro la condizione di estrema precarietà ed esposizione in cui si viene a trovare l'immigrato. L'intrico di normative, circolari attuative, disposizioni *ad hoc*, inoltre, rischia molto spesso di trasformare una pratica amministrativa in un percorso ad ostacoli defatigante e estremamente penoso sia per gli utenti sia per gli stessi operatori. Dal punto di vista dei percorsi formali di inclusione, il ruolo delle questure è pertanto quello di verificare che non esistano condizioni ostative alla regolarizzazione.

Per quanto concerne la gestione dell'irregolarità, si evidenzia infine il ruolo attivo giocato dalle forze di pubblica sicurezza nei percorsi di esclusione, che si cristallizza nelle pratiche di espulsione.

#### 2.4.4. *Controllo dei documenti di identità*

Nel corso della ricerca abbiamo deciso di approfondire un punto abbastanza controverso della legge 40/98: l'Art. 6 comma 3 del T.U. immigrazione (D. L.vo 286/98), relativo al controllo dei documenti di identità.

Si tratta di una norma prevista dalla legge 40/98 che introduce una nuova fattispecie di reato in base alla quale è punito, con l'arresto fino a 6 mesi e con un'ammenda fino a ottocentomila lire, lo straniero che "a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non esibisce, senza giustificato motivo, il passaporto o altro documento di identificazione, ovvero la carta o il permesso di soggiorno" (art. 6 comma 3 T.U.)

Particolare attenzione è stata dedicata ai margini di discrezionalità e



alla verifica delle modalità di applicazione di questa norma, da parte di poliziotti e magistrati.

Anche in questo caso, di fronte ad una norma non molto chiara, le divergenze interpretative tra le questure sono rilevanti. Innanzitutto, non è univoca l'interpretazione della ratio legis rispetto alla tipologia di stranieri a cui la disposizione dovrebbe essere applicata. Nella visione della polizia non è infatti chiaro se la disposizione sia stata pensata per i soli stranieri regolari, che si rifiutano di mostrare i documenti senza giustificato motivo, o se sia invece da ritenersi applicabile anche allo straniero clandestino che non mostri i documenti perché non li possiede.

Presso l'ufficio stranieri di Bologna si ritiene che tale disposizione vada applicata solo allo straniero che, in possesso di regolare passaporto e permesso di soggiorno, non lo produca su richiesta dell'autorità competente.<sup>16</sup>

*Non esiste una certa chiarezza interpretativa rispetto alla norma. A mio avviso quell'art. dovrebbe riguardare lo straniero che è munito di regolare permesso di soggiorno in Italia e che per un motivo non giustificato non lo voglia esibire. Non dovrebbe valere, invece, nei confronti dello straniero che entri irregolarmente, nei cui confronti l'unico provvedimento che va adottato è l'espulsione. (Bologna: US).*

Lo stesso vale per Forlì:

*Si cerca di utilizzarlo il meno possibile, solo nel caso in cui sia effettivamente incisivo, perché, per esempio, se io ho un extracomunitario fermato senza nessun tipo di documento, allora è più incisivo il provvedimento di espulsione che non magari una denuncia che poi mi obbliga a chiedere un nullaosta all'autorità giudiziaria e quant'altro; quindi, si cerca di adottarlo laddove non ci sia un'altra misura più efficace, perché comunque rimane un reato <...> cioè, secondo quello che ci hanno detto, la ratio legis non doveva essere quella di applicarlo sempre e comunque, perché altrimenti avremmo una marea di denunce che non portano a niente; sarebbe necessario trovare un taglio un po' più specifico, nel senso chi ha il permesso e non ce l'ha al seguito e non ha un giustificato motivo, viene denunciato per questo articolo. <...> Però io vedo che, per esempio, i carabinieri tutte le volte in cui fermano uno straniero,*



*anche se lo portano da noi per eventuali provvedimenti di espulsione, automaticamente lo denunciavano anche del fatto che non ha i documenti. È abbastanza frequente. Noi, da parte nostra, preferiamo adottare altri provvedimenti, quali l'espulsione che è più efficace.* (Forlì: US)

Dall'altra parte abbiamo Ravenna, in cui vengono denunciati tutti gli stranieri, clandestini, irregolari e regolari, che non esibiscono i documenti.

*R: Per evitare omissioni, noi denunciavamo tutti gli stranieri che sono identificati e non sono in possesso di un documento: art. 6 comma 3. Il problema è che in Procura poi tutto finisce archiviato, perché non si ha la certezza dell'identità dell'indagato <...> è un discorso che noi non seguiamo. Per noi l'atto si ferma all'identificazione, fotosegnalamento e denuncia al magistrato. Noi li denunciavamo tutti.*

*<...>*

*D: Quindi questa è una denuncia che scatta anche nei confronti dello straniero completamente irregolare. Se uno non esibisce il documento perché non l'ha mai avuto...?*

*R: Noi comunque denunciavamo! (Ravenna: UCT)*

Anche all'interno della stessa città, tuttavia, nulla garantisce un'applicazione omogenea e prevedibile della norma.

*Ho parlato col procuratore ed effettivamente lui mi ha detto che dovrebbe essere applicata solo ai regolari. Però è chiaro che se il maresciallo dei carabinieri intende interpretarlo diversamente io non ho l'autorità di imporre alcunché. Ma cosa vuoi che se ne faccia di una contravvenzione fino a sei mesi uno straniero clandestino, pluri-pregiudicato, che spaccia, fa rapine, ecc. Si caricano gli uffici della procura di denunce che non avranno seguito. Però ognuno adotta la linea che ritiene giusta.* (Bologna: US)

Un altro punto dall'interpretazione controversa riguarda il giustificato motivo. Bologna e Ravenna si collocano ancora una volta agli estremi. Nel primo caso - Bologna - si afferma che la nuova legge ha imposto l'obbligo allo straniero di avere sempre il passaporto e il permesso di soggiorno con sé. Nel secondo caso - Ravenna - prevalgono interpretazioni più elastiche: si considera, ad esempio, giustificato lo



straniero che, fermato a Ravenna, non esibisca i documenti perché abita a Bologna e si è recato in gita al mare senza portare con sé passaporto e permesso di soggiorno.

*La l. 40 ha imposto un vero e proprio obbligo a carico dello straniero che non esibisce il permesso di soggiorno e il passaporto; non è a sua discrezione: è un dovere da parte nostra richiederlo, è un obbligo da parte sua esibirlo su richiesta della polizia. (Bologna: US)*

*R: Se uno straniero ci dice: “vivo a Bologna, sono venuto a Ravenna al mare, non ho con me il documento”, non lo si denuncia, si fa un accertamento a Bologna e si verifica che effettivamente lo straniero sia in regola. In sintesi, quando si ferma uno straniero, che è anche l’obiettivo poi della norma...avere il documento, comunque esibire il documento per noi è una garanzia che è in regola con le norme del permesso di soggiorno <...> Quando non ha un documento, se ci esibisce una denuncia di smarrimento perché ha subito un furto, è chiaro che non lo denunciemo; se ci dice l’ho lasciato a casa, se è in grado comunque nel breve di farlo reperire o comunque di produrre qualcuno che fa da garante, non c’è problema. (Ravenna: UCT).*

Le differenze finora segnalate passano in secondo piano di fronte alla constatazione che tale disposizione in alcune questure è applicata, mentre in altre no. In linea generale, la disposizione è applicata pochissimo (tranne a Ravenna). Nella maggior parte dei casi, gli intervistati affermano che la scarsa applicazione si ricollega a tre ragioni: una prima è che tale fattispecie non si realizzi quasi mai, una seconda, che la disposizione debba essere applicata solo ai regolari (chi ha i documenti non rifiuterebbe mai di esibirli), una terza che ci si riferisca ad un’interpretazione molto elastica del “giustificato motivo”.

*Ci sono due correnti di pensiero. C’è chi ritiene che questa disposizione valga solo per coloro che sono in regola e che non esibiscono il documento, pur avendolo. E ci sono altri che dicono no, vale per tutti quanti: clandestini o non clandestini.*

*D: E fino a questo momento, di fronte a questa difficoltà di interpretazione, che linea è stata scelta?*

*R: Non abbiamo denunciato: ai clandestini applichiamo il provvedimento di espulsione: quelli che hanno il soggiorno è difficile che, avendolo, non lo esibiscano, quindi è una fattispecie un po’ ... (Modena: US)*



*Guardi, viene applicato raramente, perché il tempo che lei perde a fare un'informativa, andare in tribunale, a fare una testimonianza, per degli stranieri che non ci sono mai, e che tanto non vengono condannati, perché come lei ben sa è uscita un'altra legge per cui il carcere si applica a quelli che avranno una pena superiore ai tre-quattro anni: mi dica lei quale convenienza? Io mi devo mettere lì, fotosegnalarlo, fare l'informativa, mandare gli atti entro 48 ore al PM, per che cosa? (Reggio Emilia: US)*

Per quanto riguarda le Procure, il provvedimento, forse anche perché introdotto di recente, risulta pressoché assente. Tutti gli intervistati ci hanno riferito di non essersi ancora imbattuti in casi di questo genere. Nella loro valutazione, hanno spontaneamente citato a un provvedimento analogo, previsto nel "Decreto Dini" del '95 e successivamente abrogato, perché giudicato incostituzionale.

*Non sono arrivate delle informative su questo tipo di reato. Sono abbastanza frequenti le denunce per persone che sono state espulse e che poi fanno rientro in Italia. Un'attività, per la quale ho chiesto che la questura si interessi di più, è quella dell'ospitalità data a stranieri: assunzioni di persone come dipendenti. Io cerco di fare perseguire quelle persone che favoriscono la presenza in Italia di immigrati dando loro alloggio, ecc. (Rimini: Tribunale)*

*Sapevo che c'era questa figura, ma non mi è capitato. È un reato formale; allora, semmai, non si fa l'informativa di reato perché ti dice che il permesso di soggiorno ce l'ha a casa, almeno presumo. Però, l'informativa per mancata esibizione non mi è mai arrivata. (Modena: Pretura).*

*Ma questa non è nuova normativa perché anche nei vecchi decreti leggi esisteva una norma di questo tipo, che poi è stata dichiarata incostituzionale. Su questo articolo non è stato fatto ancora niente, ma penso che sarà anch'esso dichiarato incostituzionale. Normalmente, quando arrivano questi casi cerchiamo di fare il giudizio; però, tenga conto che questo è un reato di competenza della pretura. Io credo che non differisca molto dal vecchio articolo 7 di cui poi è stata dichiarata la incostituzionalità; si sono fatte tantissime condanne e poi dopo con la sentenza della Corte abbiamo dovute revocarle. (Modena: Tribunale)*



Dalle dichiarazioni rilasciate, si intuisce che, indipendentemente dal fatto che non si siano ancora presentate, fattispecie di questo genere non occupano certo una posizione di primo piano nelle preoccupazioni delle procure. Solo a Ravenna, dove la polizia ha scelto di denunciare tutte le persone straniere che vengono trovate sprovviste di documenti di identità, il problema è stato affrontato concretamente, scaricandolo sulla pretura.

Ci sembrano interessanti due aspetti del modo in cui i nostri intervistati hanno affrontato l'argomento.

In primo luogo, solo in un caso si fa accenno alla possibilità che, in un secondo tempo, tale provvedimento possa essere giudicato incostituzionale - punto sul quale si è incentrato il dibattito giuridico in sede di discussione del progetto di legge che ha successivamente dato vita al T.U. Nel corso di tale dibattito, la principale obiezione sollevata riguardava il fatto che con questo provvedimento viene introdotta una fattispecie, analoga a quella già prevista dal codice penale (art. 651 c.p.), che, tuttavia, prevede sanzioni differenziate a seconda che il condannato sia italiano o straniero. Su questo importante elemento, che per alcuni paventa l'introduzione di una sorta di doppio regime giuridico, nessuno degli intervistati ha preso posizione.

In secondo luogo, al centro delle preoccupazioni dei procuratori, analogamente a quanto già visto nel caso dei dirigenti e funzionari di polizia, viene posto il problema dell'identificazione dello straniero. Il procuratore di Forlì mette, ad esempio, in luce come il provvedimento possa, almeno potenzialmente, dare luogo a moltissime denunce (per essere denunciati, in assenza di alcuna specificazione nel testo di legge, basta infatti non avere con sé il permesso di soggiorno o il passaporto al momento in cui si viene controllati dalla polizia). Allo stesso tempo, queste denunce non permetteranno di giungere alla condanna dell'imputato, proprio per l'impossibilità di procedere, da parte del PM, alla sua identificazione, per i noti problemi connessi all'identificabilità degli stranieri in Italia.

*Il legislatore si è posto istintivamente il problema dell'identificazione di questi soggetti e per esempio nella legge 40 nell'articolo 6 comma 4 ha posto una nuova fattispecie di reato: il rifiuto ad esibire i documenti...*

<...>

*Ci sono già dei casi e il risultato è deludente. Queste persone possono*



*essere soltanto fermate per tentare di arrivare alla loro identificazione, è un fermo tipico di tipo amministrativo, non può durare troppe ore, ci sono delle garanzie molto forti, nel senso che la polizia giudiziaria deve notificare il magistrato, però è ovvio dire che in 12 ore è impossibile arrivare all'identificazione del soggetto.*

*La mancata esibizione è destinata ad essere molto frequente, perché è chiaro che in moltissimi casi l'extracomunitario è privo del documento di riconoscimento valido. Ma in questa fattispecie il pubblico ministero deve dimostrare che la persona aveva questo documento e soprattutto che la sua identità è quella e non un'altra: due premesse che rendono diabolica la persecuzione del reato. Noi cerchiamo di basarci sulla identificazione con i mezzi che sono del tutto insufficienti, per cui, alla fine, quando queste condanne passeranno in giudicato, cosa che tuttora non si è verificata perché la legge è recente, si andrà di fatto alla impossibilità di eseguirla, anche perché queste persone, che hanno una certa astuzia operativa, ricorrono ai cosiddetti 'alias', quindi possono di volta in volta usufruire dei benefici che sono sospensione condizionale della pena. (Forlì: Pretura)*

La figura centrale nel discorso sulla posizione legale dello straniero è sempre quella del clandestino, privo di documenti (perché non li ha mai avuti, li ha occultati o li ha distrutti), che si avvale di alias per sottrarsi ai controlli di polizia e, perché no, anche per commettere reati, restando impunito. È contro questa figura che si dovrebbe appuntare l'attenzione del legislatore - fornendo strumenti normativi adatti e risorse finanziarie sufficienti a combattere la piaga dell'immigrazione clandestina - e, di conseguenza, gli sforzi investigativi di polizie e procure. A corollario di questo discorso, il procuratore di Ravenna giudica il provvedimento in oggetto del tutto inutile - e dà seguito a queste parole, affermando che tutte le denunce presentate a Ravenna vengono archiviate - perché esso va a colpire il regolare che si trova momentaneamente senza documenti e non il clandestino.

*Guardi, il legislatore è un ignorante, perché questa è una norma che punisce solo chi, avendo i documenti, non li esibisce. Quelli che non hanno i documenti sono esenti da pena: noi archiviamo tutte quante le denunce per questo reato. Le archiviamo tutte, questi non hanno i documenti o non c'è prova che abbiano i documenti. Il legislatore è un ignorante, si rimpiange il legislatore di una volta <...> Anche quelle del*



*decreto Dini, scarsamente applicato, sono norme fatte malissimo, fatte sull'onda dell'emozionalità. (Ravenna: Pretura)*

A conclusioni simili giungono alcuni dei dirigenti e funzionari di polizia intervistati, quando considerano questa fattispecie totalmente inutile - trattandosi di una contravvenzione che prevede una pena minima e soprattutto una denuncia a piede libero senza la possibilità di arrestare lo straniero - priva di impatto sulla lotta all'immigrazione clandestina.

Ci sembra, infine, interessante notare come in alcune questure (in particolare Bologna e Rimini) sia emerso chiaramente che nella decisione se applicare o meno l'art. 6 sia intervenuta la magistratura. Dopo un periodo iniziale in cui la polizia aveva denunciato molti stranieri per questo reato, l'orientamento è radicalmente cambiato, nel momento in cui la procura è intervenuta (informalmente), chiedendo di limitare notevolmente le denunce poiché un uso eccessivo di questa disposizione avrebbe rischiato di paralizzare (senza scopo) il sistema giudiziario.

*D: Il testo unico ha introdotto un nuovo reato, la mancata esibizione dei documenti senza giustificato motivo*

*R: C'era già anche in un altro decreto che non era stato convertito*

*D: C'era già e non era stato convertito? Non lo sapevo.*

*R: C'era già, quindi non è stato altro che riproporlo ...*

*D: Però questa volta è ...*

*R: È legge!*

*D: È applicabile. Viene applicato?*

*R: No, no. Non viene applicato anche perché l'Autorità Giudiziaria, per lo meno qui a Rimini, non è concorde. Il problema è questo: fin tanto che si tratta di una provincia nella quale i reati sono pochi, va bene, ma qui a Rimini, con tutti i reati, con tutti gli arresti, soprattutto nel periodo estivo, se noi arriviamo pure con queste cose ... In procura vedono la cosa in un'altra ottica, hanno dato un'altra spiegazione giuridica, hanno ritenuto, che... perlomeno ... non sia applicabile. Per carità, si prova, quando uno lo rintracci lo fai anche, però non è visto di buon occhio.*

*D: Perché? Qual è l'ottica in cui lo vede l'Autorità Giudiziaria?*

*R: Ma ... innanzitutto, le ripeto, loro sono in pochi e quindi ... con tutti i reati che si trovano a dover seguire e che, loro dicono, "Facciamo fatica a seguire", che cosa ci facciamo con questo reato di poco conto*



... una denuncia a piede libero, per la quale non è previsto l'arresto.  
(Rimini: US)

In conclusione, desideriamo solo accennare alla connessione diretta esistente tra le decisioni prese da poliziotti, sostituti procuratori e giudici in materia di applicazione delle leggi sull'immigrazione e l'ammontare dell'insieme di delitti che possiamo definire come "reati d'immigrazione".

In assenza di *guidelines* formalizzate rispetto alle quali i diversi attori in gioco possano orientare le proprie decisioni, il modello operativo nelle relazioni tra forze di polizia e magistratura si fonda su un processo di retroazione costante. Da una parte, le scelte autonomamente perseguite dalla Polizia generano ambiti decisionali per i magistrati delle procure, che, a loro volta, nel prendere le loro decisioni, tengono conto prospetticamente di quanto faranno i giudici una volta istruite le azioni penali. Dall'altra parte, le scelte dei procuratori (dipendenti dalle scelte effettive o ipotizzate dei giudici) ridefiniscono continuamente i criteri di rilevanza per l'operato della Polizia Giudiziaria. L'esito complessivo di questo processo costituisce l'effettiva traduzione di una disposizione legale astratta e, molto spesso, generica, in prassi concreta di funzionamento del sistema repressivo/penale: una catena di reazioni e contro-reazioni, che vede coinvolti tutti i principali attori giudiziari - pubblici ministeri, giudici, poliziotti - con conseguenze rilevanti sul processo di criminalizzazione degli immigrati regolari e/o irregolari.

Qualcosa di simile avviene, come vedremo, anche in relazione alla definizione dei confini tra attività informali e criminali, quando si considerino, ad esempio, le scelte investigative e repressive delle attività di commercio abusivo.

### 3. LA PARTECIPAZIONE AD ATTIVITÀ ILLEGALI

#### 3.1. Attività

Gli intervistati forniscono un quadro piuttosto coerente delle attività illegali che vedono coinvolti cittadini stranieri, nelle sette città dell'Emilia-Romagna esaminate. I 'settori privilegiati' sono, in linea generale, gli stessi in tutte le realtà indagate; mentre varia, a seconda



dei contesti, la percezione della problematicità e della pericolosità sociale associate a ciascuna attività illegale.

Sulla base di uno schema di classificazione messo a punto dall'ISTAT, possiamo sintetizzare le attività delittuose e i reati che coinvolgono generalmente imputati stranieri nel seguente modo:

1. reati contro il patrimonio: furto in tutte le sue fattispecie (borseggio, taccheggio, furto in appartamento, ecc.) e rapine;
2. reati contro l'economia: vendita di merci con marchio contraffatto, violazione della legislazione sui diritti di proprietà, vendita di tabacchi di contrabbando, ricettazione e, soprattutto, spaccio di stupefacenti;
3. reati connessi alla violazione delle leggi sull'immigrazione: dichiarazione di false generalità, falsificazione di documenti (passaporto, permesso di soggiorno, contratto di lavoro, carta d'identità, patente di guida, ecc.) e reati derivanti dal semplice fatto di trovarsi irregolarmente in territorio italiano;
4. alcuni reati minori, quali rissa, disturbo della quiete pubblica, ubriachezza molesta, ecc.;
5. reati minori contro la pubblica amministrazione, in particolare, resistenza all'arresto e oltraggio a pubblico ufficiale.

Nei prossimi paragrafi, analizzeremo più in dettaglio le caratteristiche specifiche del coinvolgimento di stranieri nelle diverse categorie di delitti. Vediamo invece come i magistrati e i funzionari di polizia intervistati descrivono in generale le modalità di coinvolgimento.

Nella maggior parte delle città, lo spaccio di droghe leggere e pesanti, i furti e, un po' meno, lo sfruttamento della prostituzione, sono i reati più frequentemente commessi da stranieri. Per tutte le fattispecie, inoltre, la quota rappresentata da autori di reato stranieri è, a parere degli intervistati, aumentata anche considerevolmente negli ultimi anni:

*Nello spaccio di stupefacenti sono quasi sempre cittadini stranieri, non so se ai vertici ci sono ancora cittadini stranieri, penso di no, però è molto difficile sapere questo. Poi abbiamo i furti - furti nei supermercati, nei mercati, portafogli, ecc. - e lo sfruttamento della prostituzione. I furti nelle case sono quasi tutti ad opera di jugoslavi, anche albanesi ... a volte, ci sono anche degli italiani. Questi sono i reati per cui i cittadini stranieri sono maggiormente imputati. (Modena: Tribunale).*



*Spaccio di sostanze stupefacenti al minuto e sfruttamento della prostituzione <...>. Si sa che gli albanesi sono più dediti allo sfruttamento della prostituzione, i nordafricani allo spaccio al minuto di droghe leggere, ma anche di quelle pesanti <...> i furti negli appartamenti sono fatti dai nomadi. Questa è la tipologia rispetto alle etnie. (Ravenna: UCT)*

*Abbiamo notato la presenza di criminalità legata allo spaccio di stupefacenti, per quanto riguarda gli immigrati del nord ovest dell'Africa; invece, per quanto riguarda la prostituzione è capitato diverse volte che siano interessate persone dell'Africa centrale (Senegal, Nigeria). Dal punto di vista qualitativo, direi che lo spaccio di sostanze stupefacenti è diventato quasi esclusivo campo di azioni degli immigrati del Nord Africa; mentre prima c'erano anche organizzazioni italiane, per lo meno per quanto riguarda gli spacciatori al minuto, è aumentata notevolmente la presenza degli stranieri. Come è aumentata notevolmente la presenza di sfruttamento della prostituzione da parte di personaggi che vengono dal centro Africa e dall'Albania. Ecco, questo dell'Albania è un fenomeno abbastanza recente. La cosa antipatica è che ci sono persone che sfruttano cittadine della stessa nazionalità. Noi a Rimini abbiamo fatto dei processi che hanno coinvolto personaggi nigeriani e senegalesi in relazione alla prostituzione. C'è stato un primo fenomeno di sfruttamento della prostituzione organizzato da persone che venivano dall'Austria, ma anche a seguito di una grossa indagine fatta dalla questura la prostituzione di origine austriaca con sfruttatori austriaci è cessata, o, per lo meno, è diminuita notevolmente; mentre si è sviluppata negli ultimi cinque anni la prostituzione dell'est europeo, dall'Albania, dalla Russia e più in generale dai paesi del blocco comunista.*

*<...>*

*Per quanto riguarda i nomadi, sono stati sempre collegati a reati contro il patrimonio: scippi, borseggi e furti in appartamento. Questo non esclude che anche gli albanesi si occupino anche di questo tipo di reato (Rimini: Tribunale).*

*Direi che <la criminalità degli immigrati> è aumentata sensibilmente negli ultimi quattro o cinque anni, diciamo dal '93 dal '94. Il fenomeno è abbastanza rilevante, anche come incidenza statistica; guardando il registro generale e i nomi degli indagati, c'è stato un aumento. Ad*



*esempio, rispetto ai primi anni, le risse in cui sono coinvolti gli extracomunitari sono molte di più: risse tra extracomunitari addirittura nei centri di accoglienza, cosa che esprime una forte conflittualità anche all'interno degli stessi gruppi.*

*L'attività principale degli extracomunitari che commettono reati è legata, soprattutto per quanto riguarda reati di una certa rilevanza di competenza del tribunale, al fenomeno delle droghe, allo spaccio. Poi abbiamo, a parte i fatti lesivi connessi a risse e aggressioni, soprattutto furti e furtarelli, posti in essere anche da incensurati. (Modena: Pretura)*

Fanno eccezione a questo modello di partecipazione diffusa e in aumento alle attività illegali e criminali, alcune realtà provinciali (Ferrara, e, in minor misura Forlì) dove, se si escludono i furti in appartamento (quasi sempre attribuiti a nomadi), le risse e l'ubriachezza molesta (che riguardano anche cittadini dell'UE), non si rilevano esempi particolari di coinvolgimento di cittadini stranieri in attività delittuose.

*I principali problemi della sicurezza <...> ce ne sono! Certo che ce ne sono! Direi che la piaga attuale sono i furti in appartamento: furti in appartamento ce ne sono tanti e purtroppo vengono effettuati in quasi tutta l'Italia <...> e se ne prendono pochi, si riescono ad ottenere ben pochi risultati.*

*<...>*

*Per quanto riguarda gli stranieri, per noi, il reato che commettono più di sovente è l'ubriachezza, la resistenza, l'oltraggio al pubblico ufficiale. Non so, il tunisino o il marocchino che viene, aggredisce perché ubriaco, verbalmente anche, una persona del posto o un suo connazionale e quando noi interveniamo spesso non accetta di buon grado il nostro intervento, a differenza dell'italiano.*

*<...>*

*Per quello che riguarda lo spaccio, diciamo così, la volante si vede da lontano e <...> è molto raro fare arresti; anche perché con la questione della modica quantità gli spacciatori tengono una dose alla volta; quindi, riuscire a contestare il reato di spaccio a una persona non è semplice. In più, le dico, la volante si vede da lontano, quindi è più una questione che riguarda la Mobile. Per sentito dire, c'è spaccio, sfruttamento della prostituzione, ma è un fenomeno, per quello che penso e posso vedere di persone, molto limitato. (Ferrara: UCT)*



*Non ci sono moltissimi procedimenti. Io sono arrivato nel giugno 96 e il primo processo di rilievo che ho fatto è della fine del 1996 e si è concluso recentemente. Ripeto, non ci sono tantissimi procedimenti perché Ferrara secondo me è un po' fuori mano... Prima ero in Pretura e quindi erano fatti più che altro legati ai furti, ma di persone che non risiedevano a Ferrara, erano più che altro reati occasionali. (Ferrara: Tribunale)*

A Forlì, magistratura e polizia differiscono parzialmente nell'analisi complessiva del fenomeno. Ecco il racconto piuttosto allarmato di un magistrato, il quale sottolinea come, pur in assenza di delitti di estrema gravità o di fenomeni preoccupanti di criminalità organizzata, si verificano con una certa frequenza, a parte i soliti furti di appartamento, delitti generalmente classificati come microcriminalità, la cui pericolosità, tuttavia, non deve essere sottostimata, poiché possono generare molta apprensione nella cittadinanza.

*C'è stato un cambiamento qualitativo, nel senso che i fenomeni che hanno caratterizzato l'immigrazione fin dall'esordio, grosso modo sono stati confermati dalla esperienza successiva: mi riferisco alla tipologia di reato e alle modalità esecutive. È chiaro che c'è un aumento quantitativo, anche perché si tratta di un flusso che cresce. Poi, c'è stato un cambiamento sotto il punto di vista processuale. Ma rimanendo all'osservatorio della Pretura <...> sono fenomeni di cosiddetta microcriminalità, che può essere importante e rilevante in senso degenerativo: come, ad esempio, il furto in abitazione che è molto frequente, abilmente realizzato da gruppi familiari e spesso accompagnato dall'impunità dei responsabili, per le ragioni processuali che le dirò tra un attimo. Come pure non si può, se non impropriamente, qualificare come piccolo reato il cosiddetto scippo, cioè il furto con strappo: questo tipo di evento delittuoso certamente non lo si può sottovalutare perché lambisce spesso la rapina. Poi il borseggio, che è un reato che per sua natura comporta una scuola, spesso avviene in gruppi familiari, spesso in gruppi inter-familiari. Però, per restare alla realtà forlivese ci sono delle occasioni (fiere, mercati) dove c'è un grosso raggruppamento di persone e si sa in anticipo che ci saranno borseggi e scippi.*

<...>

*C'è poi una microcriminalità di livello meno allarmante, i reati del cosiddetto vu cumprà: piccolo contrabbando, riciclaggio di oggetti*



*anche di provenienza non lecita, la vendita di gadget o altri oggetti che sicuramente non sono regolari dal punto di vista dalla matrice commerciale. Anche qui, dal punto di vista del commerciante onesto, questi fatti sono allarmanti soprattutto per la loro quantità, però, visti in un'ottica generale, io, personalmente, sono portato ad essere meno prevenuto e un po' più indulgente verso fenomeni che sono, tutto sommato, umanitariamente valutabili come ragioni di sopravvivenza. (Forlì: Pretura)*

Poco dopo, tuttavia, lo stesso magistrato tende a minimizzare la rilevanza delle attività illegali che vedono coinvolti immigrati e della criminalità forlivese, in generale:

*Ripeto: noi qui ci occupiamo fenomeni medio bassi e, quindi, come tali, queste attività sono meno allarmanti e meno pericolose di altre. Certo, nel quadro della prostituzione, nel quadro della circolazione di sostanze stupefacenti ci possono essere dei fenomeni molto più allarmanti, anche perché il livello di interesse lì è altissimo e, quindi, si giustifica anche il ricorso a mezzi estremi quali l'omicidio e le violenze sulla persona, che possono essere gravissime. Nel quadro invece medio basso, pretorile, in base ad una osservazione decennale, noi ci troviamo di fronte a dei fenomeni che, salvo alcune fasce come il furto in abitazione, qualche ipotesi di borseggio, qualche truffa che può essere particolarmente devastante - per esempio se colpisce il pensionato, ecc. - non vi è quell'allarme sociale. (Forlì: Pretura)*

Si intravede, nelle parole del magistrato intervistato, una sorta di oscillazione nella valutazione delle diverse fattispecie delittuose, che abbiamo peraltro spesso riscontrato nelle interviste alla magistratura. Da una parte, si può notare una sorta di punto di vista interno alla corporazione professionale, che adotta parametri di valutazione propri, secondo i quali buona parte dei delitti classificati come microcriminalità sono effettivamente poco importanti e interessanti, tanto più ove non mostrano incrementi eccessivi, non si colleghino a forme organizzate, e/o non portino a conseguenza più gravi (lo scippo che finisce con il ferimento o l'uccisione non-intenzionale della vittima, ad esempio). Dall'altra parte, abbiamo il magistrato che fa proprio il punto di vista della cittadinanza, per la quale la criminalità di strada, anche qualora si manifesti nella forma dei reati senza vittime (spaccio di droga o



ambulantato abusivo), è una quotidiana fonte di apprensione e di insicurezza. In questa prospettiva e in assenza di fenomeni salienti di criminalità organizzata, di rapine a mano armata e di omicidi, lo scippo diventa un “reato allarmante, perché lambisce la rapina”, e il solo commercio abusivo viene declassato a reato effettuato in condizioni di sopravvivenza.

Le interviste fatte in queste città rivelano, inoltre, l'esistenza di uno schema interpretativo abbastanza diffuso, in relazione al coinvolgimento degli immigrati nella criminalità. Tale schema, in una certa misura, prescinde dalle specificità locali - è lo stesso magistrato intervistato a ricordare la sua provenienza bolognese e la sua conoscenza delle caratteristiche tipiche delle attività criminali svolte dagli stranieri - e tende a fornire un quadro diversificato e allarmante dei fenomeni, anche laddove riferimenti precisi alle caratteristiche locali, potrebbero evidenziare una situazione meno drammatica.

Basti dire che, paradossalmente, la descrizione fatta dal procuratore di Forlì è, in alcune sue parti, per molti versi più preoccupante di quella presentata dal procuratore di Rimini, dove il quadro della delittuosità, almeno a giudicare dai dati statistici e dalle ricerche a disposizione, è ben differente (AA.VV. 1997, 1998 e 1999).

La versione più rassicurante della situazione della criminalità in provincia di Forlì, data dai magistrati intervistati, è peraltro più coerente con quanto emerge dalle interviste fatte alla polizia.

*Sicuramente stupefacenti e prostituzione; <...> questo, per quanto riguarda il popolo albanese e anche i marocchini e i tunisini: le etnie che hanno una tendenza delittuosa più elevata, anche in ragione del numero, poiché sono quelli maggiormente presenti sul territorio nazionale. E poi abbiamo furti - parecchi - dal piccolo furtarello a furti magari un po' più consistenti; anche problemi connessi, secondo me, a reati che possono riguardare proprio l'inserimento sociale dello straniero: per esempio, risse, ubriachezza, lesioni, nell'ambito di discussioni o litigi. Secondo me, questi reati sono tutti riferibili proprio alla difficoltà che lo straniero può avere nell'inserimento nel tessuto sociale.*

<...>

*Diciamo che il 70% dei casi che vengono trattati dal reparto prevenzione generale riguardano stranieri.*

<...>

*La maggior parte degli interventi fatti dalle nostre volanti riguardano*



*sempre stranieri o, comunque, vedono sempre coinvolti cittadini stranieri, fermo restando che Forlì non è una grossa realtà e, quindi, non ha una grossa criminalità.*

*Sono sempre gli stessi tipi di reati che caratterizzano Forlì, da prima che arrivassero gli stranieri, non è che abbiamo reati nuovi o diversi. Le ho: detto i furti ... però, ecco, si nota un aumento di partecipazione da parte degli stranieri. (Forlì: UCT)*

A Ferrara e Forlì, ci sembra in sostanza di poter dire che, a parte la presenza di qualche reato in ciascuna delle fattispecie individuate in precedenza, la situazione non si configuri nei termini preoccupanti che caratterizzano i resoconti fatti dagli intervistati in altre città della regione.

Bologna, Modena, Reggio Emilia - in minor misura, Rimini e Ravenna - confermano, al contrario, una presenza più o meno forte, a seconda dei casi, di cittadini stranieri in tutti i settori illegali precedentemente citati. Un quadro confermato, oltre che dagli appartenenti alla polizia intervistati, anche dai magistrati presso le Procure della Repubblica, i quali dispongono di un punto di osservazione generale sui fenomeni delittuosi nel territorio di competenza.

*R: Sono coinvolti nel traffico a tutti i livelli, anche se in genere non di grande rilievo: non abbiamo manifestazioni esplosive connesse alla droga; però, la droga c'è e ce n'è tanta, ma il traffico è molto frammentato. In pratica, c'è una grande popolazione di maghrebini, albanesi, tunisini, e questi, ovviamente, hanno problemi di sistemazione, disagio ambientale, povertà, per cui il modo più semplice per procurarsi da campare è il mercato della droga. Basti pensare che a Bologna ci sono molti studenti che creano un mercato che attira; per cui, noi, spesso, troviamo lo spaccio di droga, in particolare nella zona universitaria. Gli arresti riguardano, in genere, extracomunitari. In più, nella zona orientale, diciamo Ravenna Rimini, abbiamo risolto recentemente un omicidio di due albanesi che ci ha portato a scoprire un interessante caso di commistione tra mafia locale e criminalità albanese: questa è una cosa che ci preoccupa di più. In generale, comunque, le mie preoccupazioni riguardano attualmente più l'immigrazione che la mafia: abbiamo delle punte di mafia siciliana, camorra e 'ndrangheta, in particolare a Modena e Reggio Emilia, ma le mie preoccupazioni sono più sul settore dell'immigrazione.*



*D: Ma perché?*

*R: Perché sono più pericolosi, perché vedo dall'ufficio, da alcune segnalazioni, dai progetti che faccio, che interessano molto di più gli immigrati che non i personaggi di origine siciliana, di origine campana e calabrese. Insomma, direi che la situazione dell'Emilia-Romagna non è drammatica, ma comincia a diventare, non dico preoccupante ma, appena sotto il livello d'attenzione. (Bologna: Tribunale)*

*Borseggi, furti in appartamento, spaccio di droga, sfruttamento della prostituzione, traffico di armi e vendita di prodotti contraffatti. Sulla costa, d'estate, ci sono questa specie di mercati ambulanti <...> io sono convinto che è meglio che facciano quello che altre cose, però, sa, il commerciante che vede in qualche maniera messa in crisi la propria attività da questa presenza, ovviamente viene a denunciare; noi abbiamo sempre l'associazione dei commercianti che ci spinge a perseguire questi fatti. (Ravenna: Pretura)*

Un punto che merita di essere sottolineato riguarda il fatto che, nella maggior parte dei casi, si fa riferimento ai cosiddetti reati “di strada” (spaccio, furto, prostituzione di strada, ubriachezza, ecc.): reati, per i quali è tra l'altro previsto l'arresto in flagranza (da cui anche l'importanza dei reati di resistenza all'arresto e oltraggio a pubblico ufficiale).

Il carattere “di strada” di tali reati è, per almeno due ordini di ragioni, di estremo interesse.

In primo luogo, proprio la criminalità di strada desta maggiore apprensione in materia di insicurezza. Indipendentemente dalla sua diffusione relativa, rispetto ad altre fattispecie di reato, e dalla ‘gravità’ dei reati commessi (che varia a seconda dei criteri di misurazione utilizzati), la criminalità di strada rappresenta la componente maggiormente visibile nell'insieme delle attività criminali; una componente con la quale il cittadino entra quotidianamente in contatto, che satura, in un certo senso, la percezione relativa alla criminalità (anche grazie, come vedremo più avanti, alla cassa di risonanza continua fornita dai media locali e nazionali) e che viene spesso associata alla situazione di degrado dei quartieri cittadini. Il degrado, come ben si sa, tende di frequente a trasformarsi da problema generale, connesso non soltanto alle attività illegali che avvengono nelle strade e nelle piazze delle città, a risultato della microcriminalità dilagante, il cui aumento, del resto, viene spesso attribuito agli immigrati.



*Guardi io non lo so che cosa bisognerebbe fare, io ho solo visto che in dieci anni il fenomeno è estremamente peggiorato e le assicuro che, oltretutto, i cittadini stranieri sono i primi ad essere indignati da questo stato di cose, perché sono i primi che ne fanno le spese. E sto parlando dei cittadini stranieri perbene; cioè, i poveri disgraziati che vengono qui, hanno il soggiorno, sono in regola, cercano di rispettare le regole e vogliono vivere ed integrarsi. Sono loro i primi che vengono danneggiati da questo stato di cose, perché la gente incomincia ad arrivare alla soglia, al limite della sopportazione <...> Perché, poi, quali stranieri vede la gente normale? Vedono solo gli spacciatori che bivaccano e che spacciano tranquillamente, vedono le prostitute che stanno in mezzo alla strada; e cosa fanno? Dicono: "Ah! Tutti gli stranieri delinquono, tutte le donne straniere fanno le prostitute". E questo giudizio negativo, via via che si instaura e prende piede, si riflette sugli stranieri per bene, perché uno poi alla fine fa fatica a discernere: perché è questo poi il problema. E gli stranieri sono i primi a chiedere delle misure un po' più efficaci. (Modena: US)*

Tale magnificazione dell'importanza della criminalità di strada e delle paure/insicurezze ad essa connesse è ulteriormente alimentata dal fatto che l'Emilia-Romagna viene considerata una regione relativamente immune da fenomeni di criminalità organizzata (almeno, per quanto riguarda le forme più violente e meno strettamente intrecciate con il sistema economico-finanziario legale). Proprio l'assenza di manifestazioni di criminalità organizzata, analoghe a quelli riscontrabili in altre aree metropolitane del centro-Nord (si pensi, ad esempio, ai processi alle famiglie 'ndranghetiste milanesi o ai clan catanesi attivi a Torino), rende molto più visibili, soprattutto a Bologna, Modena, Rimini e Reggio Emilia, i fenomeni di microcriminalità più spesso associati alla presenza di immigrati. Come dice esplicitamente il magistrato bolognese citato poco sopra, in assenza di fenomeni malavitosi di alto livello connessi con immigrati dal Sud, è l'immigrazione straniera, e le attività criminali che ad essa si ricollegano, a rappresentare il fenomeno più preoccupante, almeno in prospettiva.

Quest'ultima considerazione dovrebbe essere parzialmente mitigata da una seconda riflessione che ritroviamo in molte delle interviste. Bologna e le altre città emiliano-romagnole 'sconterebbero', infatti, secondo molti intervistati, un passato d'eccezione in materia di sicurezza e di bassi



livelli di criminalità. A differenza di altri contesti locali, che da tempo si sono in qualche modo 'abituati' a 'livelli di insicurezza' ben più elevati e preoccupanti di quelli registrati in Emilia-Romagna, l'ottima tradizione emiliano-romagnole renderebbe molto più evidente e disturbante il relativamente debole incremento dei reati e delle forme di devianza e delittuosità tipiche dei contesti urbani. Episodi che vengono spesso inglobati in un più preoccupante degrado della vita.<sup>17</sup>

*D: Quindi, secondo lei il rilievo penale dell'attività illegale fatta da stranieri è degna di nota...*

*R: Io a queste domande non so mai rispondere, perché il confronto con le altre città è un confronto che mi lascia molto freddo; non si sa mai bene se stiamo peggiorando noi o migliorando loro. Io mi limito a fare il confronto tra la Bologna che ho conosciuto quando sono arrivato e quella che è oggi. Secondo me, è impossibile fare un confronto reale fra città diverse; dipende da tantissimi fattori, la maggior parte dei quali non controllabili. Io, a Bologna, noto un certo degrado: è una città sostanzialmente tranquilla, ma quando parlo lo faccio come procuratore distrettuale, e la regione non è dappertutto molto tranquilla. Paragonare Bologna a Napoli o Palermo è ridicolo, non siamo a quei livelli e probabilmente non ci saremo mai; ma questa non è una buona ragione per non avvertire il segnale, per non preoccuparsi: prevenire è meglio che reprimere. Diciamo che se una volta non ero preoccupante per niente oggi lo sono, non perché il fenomeno sia diventato molto consistente, ma vedo che si sta allargando. (Bologna: Tribunale)*

Un'ultima annotazione riguarda il sistema giudiziario, dal cui punto di vista i reati di strada rappresentano l'unica occasione reale di contatto con la criminalità degli immigrati. Per tutti gli altri casi - reati di immigrazione, vendita di tabacchi di contrabbando, ambulanzato abusivo, ricettazione, ecc. - si parla esplicitamente di procedimenti penali "contro fantasmi": persone che possono essere identificate sulla base delle generalità dichiarate o di un documento presentato alla polizia al momento del fermo, ma che successivamente scompaiono per evitare il processo e l'eventuale condanna, approfittando del fatto che i reati di cui sono accusati non prevedono l'arresto né obbligatorio né facoltativo.

Vediamo ora, più in dettaglio, le caratteristiche delle attività illegali che vedono un significativo coinvolgimento di cittadini stranieri, le caratteristiche degli autori di reato e delle organizzazioni criminali.



### 3.1.1. Spaccio di stupefacenti

Un posto centrale, nelle descrizioni fornite dagli intervistati, viene riservato allo spaccio, che, oltre ad essere menzionato in quasi tutte le interviste, rappresenta, in molti casi, la principale fonte di preoccupazione relativamente alla criminalità degli stranieri.

La presenza di stranieri tra gli spacciatori è ritenuta essere rilevante a Bologna, Modena e, in misura minore, a Rimini e Reggio Emilia. In queste quattro città, gli stranieri hanno sostituito, soprattutto ai livelli bassi (spaccio di strada) e per quanto riguarda le droghe leggere, i vecchi spacciatori-tossicodipendenti italiani. Il traffico di droga, preoccupante soprattutto nelle zone rivierasche in quanto 'naturali' luoghi di transito, non sembra invece coinvolgere immigrati stranieri, ad eccezione, secondo gli intervistati, del ruolo assunto recentemente dagli albanesi, non limitato al traffico di droga (Cfr. § 3.2). A questi livelli, sono sempre attivi gruppi di professionisti del narcotraffico, che agiscono indipendentemente dalla presenza di collegamenti con reti di immigrati sul territorio. Si tratta di un'attività criminosa che prosegue da alcuni decenni, indipendentemente dagli sviluppi recenti intervenuti nei processi migratori.

*Penso che in Emilia-Romagna grandi problemi di criminalità organizzata non ce ne siano. La struttura della regione è tale da non presentare problemi particolari riferiti alla popolazione indigena. <...> Bologna, in particolare, è una città sostanzialmente tranquilla, ancorché si leggano cose diverse sul giornale; ma sono in genere dichiarazioni infondate! Assisto, è vero, ad un certo degrado da anni, ma direi che il fenomeno che interessa tutta l'Emilia-Romagna, ed in particolare il capoluogo, è sicuramente la droga. Noi abbiamo moltissimi processi per droga, direi più del 50% del totale che riguarda questo ufficio si riferisce a droga; in genere non droga di prima qualità come cocaina, eroina, LSD - cioè droga di tabella A - bensì hashish e marijuana. Altrettanto spesso, la maggior parte del traffico è nelle mani degli immigrati. (Bologna: Tribunale)*

*Per quanto riguarda gli altri reati, so che ci sono due quartieri di Modena che, dopo una certa ora della notte, diventano luoghi di scontro tra queste bande di persone che spacciano. In passato, ci sono stati degli arresti. Lo spaccio solitamente è lo sbocco normale dell'attività illegale degli immigrati; poi, ci può scappare o non*



*scappare la rissa; ecco, però, destano un certo allarme sociale. Per un certo periodo, l'anno scorso, queste attività erano particolarmente forti, virulente; c'erano state risse che avevano portato a degli arresti di extracomunitari sia perché spacciavano sia per le risse in sé. Tutti i giornali ne hanno parlato. (Modena: Tribunale)*

*Se non ricordo male, lo sfruttamento della prostituzione e lo spaccio di stupefacenti era prima un'attività tipica di organizzazioni italiane, non dico mafia o camorra, però erano dei personaggi italiani. Adesso, direi che sono stati quasi completamente sostituiti da questi immigrati. Per lo meno lo sfruttamento e lo spaccio al minuto. Le grosse organizzazioni, quelle milanesi o meridionali, che poi fanno arrivare la droga a Rimini, non le so dire se siano italiane o straniere. (Rimini: Tribunale)*

La presenza di spacciatori stranieri è meno visibile a Ferrara, Ravenna e Forlì-Cesena, dove complessivamente lo spaccio di stupefacenti, compreso quello gestito da italiani, rappresenta un problema meno sentito. In queste province, i fenomeni di spaccio che coinvolgono gli stranieri (e lo spaccio di stupefacenti in sé), sono maggiormente presenti nelle zone rivierasche.

*Per quanto riguarda invece i cittadini extracomunitari, non c'è una grossa presenza di spaccio di sostanze stupefacenti. A Cesena no, nella riviera invece sì; stanno prendendo piede e contrastano le organizzazioni locali. (Commis. Cesena)*

Quanto alle nazionalità attive in questo mercato illegale, si riscontra un'assoluta omogeneità tra le province studiate. Si tratta, quasi sempre, di albanesi e maghrebini (marocchini, tunisini ed algerini), principalmente immigrati irregolari o clandestini. In linea generale, si ritiene che gli albanesi siano presenti anche a livelli più elevati dello spaccio di strada: nel traffico di sostanze stupefacenti, soprattutto lungo il litorale adriatico; mentre i nordafricani esercitano pressoché esclusivamente ai livelli più bassi.

Nelle città in cui la presenza di spacciatori stranieri è più rilevante, gli intervistati affermano che gli spacciatori stranieri:

1. si sono sostituiti, e non sommati, agli spacciatori italiani,
2. rimangono ai livelli più bassi della catena distributiva,
3. non si distinguono per modalità organizzative particolarmente complesse e pericolose.



*R: Il problema centrale è che l'Emilia-Romagna è ricchissima, e Bologna è straricca; e la ricchezza richiama la droga; dove c'è un ricco mercato dello spaccio il trafficante arriva; e poi, chi spaccia se non il povero e, quindi, l'immigrato?*

*D: Quindi l'immigrazione rimane a livelli bassi e rischiosi?*

*R: Sì. Per quanto ne so io, il mercato della droga è un mercato in grande espansione, però è quasi sempre droga leggera, quella che troviamo per lo meno. Il settore della droga è quello che mi preoccupa di più, ma non a livelli assoluti. Sono obiettivo. È inutile lasciarsi fuorviare dagli allarmismi esacerbati. Purtroppo siamo nel 1999 e la situazione non può essere quella di trent'anni fa.*

*D: Quindi, anche dal punto di vista organizzativo, si tratta di percorsi individuali?*

*R: Questo non lo so; che gli immigrati si organizzino, secondo me, è probabile: ci sono organizzazioni dello spaccio; ma se lei parla di organizzazione, riferendosi a cosa nostra, lì siamo su un altro piano.*

*D: E che tipo di organizzazioni sono?*

*R: Sono organizzazioni intanto basate sulla cultura, i maghrebini si conoscono tra di loro ed è logico che si aggregano fra loro, l'albanese col l'albanese, ecc.; quindi, troviamo dei piccoli nuclei e questa è la ragione per cui ho creato il pool, appunto per capire la cultura della delinquenza e individuarne l'origine (Bologna: Tribunale)*

*R: Io vivo a Modena da trentatré anni: la prostituzione e lo spaccio ci sono sempre stati. Prima, negli anni '60 e '70, erano fatti da cittadini italiani; poi, con l'avvento dell'immigrazione, la manovalanza dello spaccio è passata ai cittadini stranieri; come pure, con l'arrivo degli albanesi, lo sfruttamento della prostituzione è passato dagli italiani ai cittadini stranieri.*

*D: Come è avvenuto secondo lei questo passaggio?*

*R: Gli italiani spesso usavano come spacciatori gli stessi drogati. Poi, col fatto che molti drogati venivano condannati, è sorto il bisogno di altra mano d'opera, e quando hanno visto questi cittadini stranieri, molte volte senza permesso di soggiorno, clandestini, ecc., li hanno sostituiti, a certi livelli. (Modena: Tribunale)*

*L'unico fenomeno in cui ho riscontrato qualche connessione è che molti piccoli spacciatori albanesi, tunisini, marocchini, ecc., si riforniscono da spacciatori che probabilmente debbono essere collegati con organizzazioni criminali italiane. Però, ecco, diciamo che*



*gli immigrati sono la manovalanza. Molto spesso la droga viene da Milano, o da Napoli, quindi le grosse organizzazioni sono milanesi, non riminesi. (Rimini: Tribunale)*

Secondo la spiegazione proposta da un magistrato di Ravenna, anche i mercati illegali si strutturerebbero in modo analogo ai mercati del lavoro legale. Per gli immigrati stranieri, infatti, vi sarebbero opportunità concentrate in prevalenza nelle posizioni occupazionali più rischiose e meno redditizie, che, proprio per queste caratteristiche, sarebbero meno ricercate dagli italiani. Così come all'interno di occupazioni legali, anche se al di fuori delle garanzie contrattuali, non vi è reale competizione con i disoccupati italiani per lavori precari, mal pagati, senza garanzie, in ambienti di lavoro insalubri e poco sicuri, anche nei mercati illegali gli stranieri andrebbero ad occupare le posizioni meno appetite, riproducendo analoghe disuguaglianze di opportunità.

*Dopo un iniziale tentativo di concorrenza, c'è stata in parte una sostituzione e in parte una complementarietà; nel senso che in certi settori, ormai, la delinquenza italiana è stata completamente cancellata, anche perché non aveva quella capacità diffusiva che ha quella straniera.*

<...>

*Un altro settore in cui vi è sicuramente una complementarietà è quello della droga. Gli spacciatori nordafricani sono l'ultima ruota di una catena che vede ai suoi vertici e gradi intermedi sicuramente degli italiani, almeno in prevalenza. I cosiddetti 'cavalli' - cioè gli spacciatori - sono gente che acquista dieci grammi, cento grammi, un chilo dal grossista italiano che è in contatto con la mafia siciliana, con la 'ndrangheta, con la criminalità turca, ecc. È lo stesso discorso che si può fare per l'immigrazione non cattiva; provi a vedere a Bologna o qui a Ravenna chi sono i manovali nell'edilizia: sono tutti marocchini, negri, gialli, verdi, blu, italiani non ce ne sono più. Perché? Perché è rischioso, è pesante, si prende poco; la stessa situazione della distribuzione al dettaglio di droga: è rischiosa, pesante, si prende poco; vede <...> non è che la criminalità viva secondo categorie, regole proprie; segue le stesse regole. (Ravenna: Pretura)*

In alcune di queste città - in particolare a Bologna e sulla Riviera romagnola - la sostituzione tra italiani e stranieri pare non sia



avvenuta in modo pacifico; si sono registrati, infatti, scontri tra bande rivali, che, nella maggior parte dei casi, hanno coinvolto cittadini albanesi. Non è sufficientemente chiaro, tuttavia, in che misura tali scontri fossero legati al controllo dello spaccio di strada o al controllo del traffico.

*R: C'è stato negli ultimi anni un forte incremento della presenza di un certo tipo di <stranieri>.*

*D: Che si è sommata alla criminalità o in parte ha contribuito ...?*

*R: No, assolutamente. Direi sovrapposta, non sommata. Non mi sembra che abbia grandi contatti; fino a qualche anno fa, erano numerosissimi gli albanesi, c'erano alcune zone in cui certe attività venivano fatte dagli albanesi, che sono poi stati sostituiti dai tunisini, algerini, ecc. Adesso, di albanesi ce ne sono pochissimi; sono tantissimi gli algerini, tunisini, marocchini, qualche rumeno; mentre, fino a due anni fa, gli albanesi non se ne sarebbero andati. Avranno sicuramente cambiato attività o zona, c'è stata una sorta di sostituzione sovrapposizione che ha dato vita a guerre tra bande.*

*<...>*

*D: Ci sono stati degli scontri per il controllo e la gestione della città?*

*R: Sì, sicuramente non deve essere stato pacifico questo abbandono. (Bologna: UCT)*

*D: Si parlava del fatto che in riviera gli extracomunitari e, in particolare, gli albanesi stanno prendendo piede nello spaccio. Stanno sostituendosi agli italiani o si stanno aggiungendo?*

*R: C'è una competitività con le bande locali. Nei casi, diciamo, più eclatanti che abbiamo avuto, parliamo anche di Cervia, è emerso che loro sono più duri.*

*D: Loro gli albanesi?*

*R: Sì, gli albanesi sono più duri! (Commiss. Cesena)*

Sul piano della repressione e dell'indagine conoscitiva che sempre la precede, la vendita al dettaglio di sostanze stupefacenti presenta problemi analoghi a quelli che caratterizzano gli altri reati senza vittime: difficoltà, da un lato, di individuazione e quantificazione - dato che viene a mancare il contributo denunciatorio da parte delle vittime - dall'altro, di investigazione e repressione, poiché alle conoscenze limitate si aggiunge la co-operazione di venditori e acquirenti nel sottrarsi a controlli di polizia.



*La droga, come reato, è difficile da indagare, perché, mentre nel furto c'è la persona offesa che denuncia, nella droga la persona offesa non c'è. In questi casi, quello che scopriamo penso che sia meno del dieci per cento del totale. Chi denuncia un reato di droga? Non certo chi la riceve perché rischia anche lui; allora, li scopriamo quando li vediamo.* (Bologna: Tribunale)

Negli ultimi anni le nuove disposizioni legislative introdotte hanno influenzato l'organizzazione dello spaccio, consentendo un affinamento delle tecniche, che rende più difficile per la polizia un'azione di contrasto efficace. La quantità standard di droga di cui vengono trovati in possesso gli spacciatori arrestati è molto bassa. La non punibilità del consumatore ha reso conveniente distribuire l'attività di spaccio tra molti spacciatori che vendono solo una o, al più, due dosi per volta, così da non essere perseguibili dalla polizia.

Molto spesso inoltre (quando le condizioni del luogo lo consentono) gli spacciatori non sono nemmeno in possesso della sostanza stupefacente. Essa viene nascosta in un luogo che viene indicato al tossicodipendente al momento del pagamento. In questo caso, è ovviamente quasi impossibile per la polizia riuscire a cogliere lo spacciatore in flagranza di reato, perché non avviene nessuno scambio diretto tra spacciatore e cliente.

Una delle procedure standard, usate dalla polizia per arrestare i piccoli spacciatori, implica il fermo di un tossicodipendente, in genere italiano, in un'area nota per lo spaccio di stupefacenti. A questo punto, si ottiene dal fermato, che spesso ha con sé una dose di droga, una descrizione della persona dalla quale avrebbe appena acquistato la merce. Dopodiché, gli agenti si recano velocemente nel luogo indicato dal fermato, e dove lo spacciatore descritto dal fermato starebbe lavorando, e arrestano una persona che corrisponde alla descrizione data dal tossicodipendente. Una versione 'atipica' di "arresto in flagranza" che, non sempre, permette agli agenti di rinvenire la droga addosso al presunto spacciatore.

La conoscenza di questi espedienti è più sviluppata in città come Modena e Bologna, dove lo spaccio ha dimensioni rilevanti e la polizia dedica particolare attenzione all'attività di contrasto.

*R: Il problema con lo spaccio di stupefacenti è che è cambiato anche il*



loro modo di spacciare. <...> Lo spacciatore di oggi non è più lo spacciatore di cinque o sei anni fa <...> Se una volta lo spacciatore aveva le bustine in tasca, adesso non le tiene più. Oggigiorno, io tossico arrivo sul posto, do la trentamila, quarantamila, cinquantamila lire allo spacciatore, lo spacciatore mi indica l'albero che sta a cinquanta metri, lì c'è la busta, io prendo la busta e me ne vado. Nel momento in cui io poliziotto accerto che quello prende la busta, lui essendo tossicodipendente "pulisce" la sostanza stupefacente, quindi non è perseguibile; lo spacciatore non ha niente, perché lui dice di non avere fatto niente; questo, a meno che non ci sia il servizio apposito, approntato dai colleghi della mobile, con tecniche particolari per colpire un gruppo, o che tu non lo veda nel momento in cui gli vengono consegnati i soldi. <...>.

D: E voi siete riusciti ad adeguare la vostra attività in modo da ...

R: La nostra attività come polizia di prevenzione è sempre quella: più che altro cerchiamo di ripulire determinate zone. Però, poi, se all'interno di una zona di Modena, l'ipermercato Grande Emilia ad esempio, dove ci sono delle grosse proteste da parte di commercianti del posto e dove avvengono ad esempio dei furti all'interno dei negozi, ci sono dei servizi predisposti e vengono fatti gli accertamenti sullo spaccio; ma lo spaccio non può rientrare solo nell'attività della squadra volante, perché la squadra volante fa un'attività visibile: il fatto di arrivare in divisa, con la macchina col lampeggiatore, fa sì che lo spacciatore ci veda ad una distanza di cinquanta metri, anche perché loro hanno le vedette: non si spaccia più come una volta! C'è il marocchino che sta fermo e c'è la staffetta col telefonino; oggi, il telefonino è importante sia per loro che per noi: si mettono in punti strategici, ci vedono arrivare e si attaccano al telefono avvisando dell'arrivo la polizia.

<...>

A Modena, una volta, c'erano le zone dello spaccio. <...> adesso non ci sono più organizzazioni fisse. Una volta uno sapeva chi erano gli spacciatori un po' più grossi che avevano i loro cavalli che erano anche loro quasi tutti tossicodipendenti, prendevano dieci bustine, una gratis per loro, nove dovevano venderle <...> invece, adesso, i gruppi di extracomunitari sono tanti; tant'è vero che, molte volte, un altro problema sono le risse che scoppiano tra i vari gruppi <...> e quasi sempre, di mezzo, c'è il controllo della droga. (Modena: UCT)

L'efficacia dell'azione della polizia è anche minata dalla rapidità con cui gli spacciatori allontanati dal mercato dello spaccio, qualora si riesca



ad operare un arresto, vengono sostituiti da nuovi spacciatori (stranieri).

Le modalità organizzative dello spaccio, se, da una parte, favoriscono azioni esemplari di “bonifica” di alcune aree urbane - azioni peraltro spesso invocate da cittadini e comitati di quartiere - ne vanificano immediatamente gli esiti complessivi, a causa dell’elevata mobilità territoriale delle reti di spaccio. Tali reti si concentrano in zone circoscritte e sono in grado di ‘traslocare’ rapidamente, in relazione all’intensità di contrasto della polizia. Se la polizia, per un periodo relativamente lungo, effettua azioni sistematiche di contrasto o di disturbo (presenza delle volanti, controlli frequenti delle persone che frequentano il luogo, ecc.), gli spacciatori non devono fare altre che spostarsi in un’altra zona.

Allo stesso tempo, questa ‘struttura di opportunità’ ben conosciuta dalla polizia, si presta anche ad essere sfruttata dalla polizia stessa ogniqualvolta si debbano effettuare operazioni esemplari di facciata, in risposta alle richieste della cittadinanza.

### 3.1.2. Prostituzione

Lo stessa mobilità territoriale appena richiamata a proposito dello spaccio di droga e connessa alle scelte repressive o agli interventi di ‘scoraggiamento’ operati dalla polizia caratterizza anche la prostituzione di strada.

Il caso della prostituzione rappresenta, inoltre, una cartina di tornasole per analizzare le premesse e gli obiettivi che possono spiegare le priorità, in materia di repressione dei reati e di controllo del territorio, di alcuni uffici delle questure e delle procure.

Ci preme, a questo proposito, mettere in luce due aspetti, che ritroviamo con una forte ricorrenza in quasi tutte le interviste effettuate. In primo luogo, tra le diverse forme di prostituzione - tradizionalmente presenti nelle città italiane o recentemente affermatesi in relazione alle trasformazioni del “mercato del sesso” (Tatafiore 1994) - gli intervistati si concentrano esclusivamente sulla prostituzione di strada.

*Innanzitutto, bisogna chiarire una cosa: noi parliamo di stranieri, ma in realtà parliamo di extracomunitari, perché con i comunitari la considerazione è già diversa; anche perché i cittadini comunitari hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri dei cittadini italiani. Per espellere un cittadino comunitario devono esserci infatti dei gravi motivi di sicurezza*



*dello stato. Quindi, un cittadino comunitario è praticamente equiparato ad un cittadino italiano e, in genere, noi neanche lo consideriamo da un punto di vista statistico. Col cittadino extracomunitario invece ci sono dei fenomeni specifici. Quasi tutta la prostituzione, per esempio, è in mano a extracomunitari. La prostituzione italiana di strada è ormai quasi completamente marginale, in appartamento, in luogo chiuso invece è più rilevante, ma è più difficile da controllare, quantificare e anche da intervenire. La prostituzione da strada è quasi completamente in mano a cittadini extracomunitari. (Reggio Emilia: UCT)*

*Il fenomeno classico della prostituzione italiana e anche extracomunitaria è, per quanto ci riguarda, abbastanza contenuto; nel senso che ci sono soltanto pochissime zone, tre o quattro strade anche abbastanza periferiche, di solito frequentate da prostitute, soprattutto, per la verità, extracomunitarie, nei confronti delle quali noi facciamo l'opera di prevenzione continua e necessaria che deve essere fatta. Peraltro, la maggior parte viene da altre province: Bologna e Parma. C'è un pendolarismo che riguarda la quasi totalità delle presenze. Forse ce ne saranno dieci su cento, tra virgolette, stanziali. Questo fatto ci consente di controllare anche meglio, perché spesso vengono effettuati servizi alle stazioni ferroviarie, una sorta di filtro; e quando il filtro non è funzionale al massimo, un fenomeno particolarmente estivo, abbiamo avuto, negli anni scorsi, la segnalazione da parte di questi comitati spontanei che si erano creati in queste zone. (UPG: Ferrara)*

La preponderanza di riferimenti alla prostituzione di strada potrebbe dipendere dal fatto che le prostitute straniere siano attive solo in questo sottosettore. Le varie ricerche condotte (si veda anche quella acclusa nel presente rapporto), ma le stesse testimonianze di altri magistrati e poliziotti, smentiscono questa ipotesi, dimostrando, al contrario, che forme 'meno conosciute' di prostituzione sono esercitate in modo più o meno esteso anche da donne straniere.

Una seconda spiegazione potrebbe basarsi sulla considerazione, secondo la quale il focalizzarsi sulla prostituzione di strada derivi dalla maggiore presenza, in questo specifico sottosettore, di comportamenti che, in senso giuridico si configurino come reato. Va segnalato, peraltro, che spesso la gran parte di coloro che parlano di prostituzione - compresi alcuni dei nostri intervistati - tenda a dimenticare che prostituirsi in sé non è reato: i soli reati collegati



riguardano il favoreggiamento, lo sfruttamento e l'adescamento. Questi comportamenti criminosi, tuttavia, se caratterizzano la prostituzione di strada o, perlomeno, una parte di essa, affliggono sicuramente in misura maggiore altre forme di prostituzione che, per il maggiore grado organizzativo e la maggiore complessità dal punto di vista logistico (si pensi alle sale massaggi, ai night, alle società che forniscono accompagnatrici, alla prostituzione mascherata che caratterizza i club privati), offrono molte più occasioni per lo sfruttamento o il favoreggiamento.

*R: Secondo me non esistono alti livelli, esistono organizzazioni che hanno un gruppo di prostitute da sfruttare... Poi esiste la prostituzione di alto bordo, che non è alto livello, insomma, dove molte volte ci sono anche italiani o italiane.*

*D: Ma anche a questo livello si può parlare di sfruttamento?*

*R: E sì, perché dipende da come vengono pagati ... Cioè se lo sfruttatore prende la maggior parte dell'incasso è chiaro che sfrutta... C'è comunque certamente il favoreggiamento... (Modena: Tribunale)*

Viene allora da pensare che il criterio di rilevanza utilizzato in modo spontaneo dagli intervistati rispecchi da vicino le preoccupazioni manifestate in modo reiterato dalla cittadinanza dei centri urbani emiliano-romagnoli nei confronti di questo tipo di attività. Il problema non è dunque quello di reprimere un reato in tutte le forme nelle quali si manifesta, ma di rispondere a una preoccupazione che, analogamente ad altre su cui ci soffermeremo più avanti, è sempre più diffusa e resa pubblica dalla popolazione locale.

*Capisco le preoccupazioni dei cittadini, però il discorso è che alla prostituta in quanto tale non puoi fare assolutamente nulla. <Quando glielo dici> rimangono stupiti. Forse, sarebbe anche utile, a volte, al di là della lamentela, dire: "vediamo cosa si può fare". Noi possiamo, tutt'al più, dare fastidio alle prostitute, fermandole per l'identificazione; se sono straniere, le si può accompagnare in ufficio per risalire alla loro identità; se sono clandestine, hanno un'identità ben definita ed è chiaro il paese di provenienza, si possono rimpatriare: ieri mattina ne sono state rimandate 17 in Moldavia, ma è stato relativamente semplice, perché avevano i documenti. Però, non succede quasi mai. Quindi, al di là di questo discorso, se la prostituta non sta compiendo atti osceni, che cosa gli fai? Noi possiamo anche controllare per*



*qualche sera lo stesso posto, ma da lì non vanno via, non elimini il fenomeno. Quando la gente si sente spiegare queste cose dice: “Ma allora non si può fare niente”; perché loro vorrebbero eliminato il problema alla radice. Vallo a spiegare che magari si può procedere verso chi sfrutta, verso chi induce, ma verso la prostituta in quanto tale non si può fare niente. (Bologna: UCT)*

*Ogni tanto ne arrivano, però visto che sono relative a reati non di competenza nostra noi le giravamo alla procura presso il tribunale, perché, ripeto, i motivi di grosso malumore che portano appunto ai comitati di quartiere o a gruppi di cittadini che si attivano in questo senso riguardano reati di competenza del tribunale ... spaccio di stupefacenti e prostituzione. Nessuno fa l'esposto perché ha visto un extracomunitario rubare ad un supermercato! (Modena: Pretura)*

*Io non so se è molto diffuso ... certo, quando le persone leggono sulla stampa che ci sono stati reati, scippi, aggressioni, ecc., allora si preoccupano. Se invece non lo leggono, oppure lo leggono come un fenomeno che ha una percentuale normale, nessuno si allarma. Ultimamente, a Modena è stato fatto parecchio allarme, anche con la costituzione di comitati di cittadini, soprattutto per due ragioni: spaccio e prostituzione. Questi comitati debbono dare fiato alle proprie trombe per fare conoscere i propri problemi, e questo ha creato un certo allarme, anche se a mio avviso esagerato. (Modena: Tribunale)*

Non a caso, del resto, quando nelle interviste si parla di prostituzione, nella maggior parte dei casi, ci si riferisce al problema dell'esercizio della prostituzione in sé, piuttosto che ai reati ad essa connessi. Si parla dello sfruttamento quando si descrivono specificamente i reati commessi da stranieri (perché ovviamente la polizia sa che l'esercizio della prostituzione non è un reato), ma nel resto delle interviste emerge come problematico (e oggetto dell'attività di polizia) l'esercizio della prostituzione in sé.

Il seguente brano è rivelatore della “resistenza” da parte dei magistrati intervistati a considerare la donna che esercita la prostituzione, tutt'al più, vittima di uno sfruttatore:

*Si, guardi, allora sono prevalentemente uomini che sfruttano, le donne sono direi passive rispetto a questi reati, sono prostitute, nello sfruttamento sono considerate addirittura parte offesa. Voglio dire,*



*tutto sommato, il rapporto uomo-donna riproduce quello delle origini, per cui la donna come è noto nel mondo islamico è piuttosto sottomessa all'uomo, così come nel mondo albanese, e quindi questo trova riscontro. (Forlì: Tribunale).*

Dal punto di vista territoriale, l'esercizio della prostituzione di strada da parte di cittadine straniere interessa, pur se in maniera diversa, tutte le città, con l'esclusione di Cesena, dove è presente solo nelle zone rivierasche.

*<La prostituzione> c'è anche qua, come sicuramente lei avrà potuto appurare; così, lo sfruttamento della prostituzione, specialmente delle slave, comunque delle ragazze d'origine russa o polacca; è molto più presente nella zona della riviera dove noi abbiamo competenza territoriale. C'è stato qualche caso anche qui a Cesena, però è meno sentito; la prostituzione itinerante non c'è, bisogna andare in Riviera. (Commiss. Cesena)*

Una menzione particolare meritano le città di Reggio Emilia e Rimini. Gli intervistati nelle due città affermano, infatti, che la prostituzione di strada è stata sconfitta, in modo pressoché totale, da un'azione continuativa della polizia, indirizzata al controllo, identificazione ed espulsione delle prostitute di strada.

### *3.1.3. Reati contro il patrimonio*

In tutte le città emiliano-romagnole indagate emerge un discreto coinvolgimento degli stranieri in reati contro il patrimonio.

Le fattispecie penali più diffuse sono rappresentate dai furti in appartamento, che costituiscono la vera fonte di preoccupazione relativamente ai reati predatori commessi da stranieri, le effrazioni su autoveicoli, i borseggi e gli scippi; molto meno frequenti sono le rapine (in molti dei contesti analizzati sono quasi assenti quelle commesse da stranieri)<sup>18</sup>.

Gli elementi distintivi dell'insieme dei reati predatori sono due: da un lato, una suddivisione tra italiani e stranieri rispetto alla gravità del reato e al livello organizzativo implicato nella sua esecuzione, dall'altro lato, una suddivisione interna ai reati commessi da stranieri tra delitti effettuati in "stato di necessità" (furti commessi da persone prive anche di mezzi di sostentamento minimi) e delitti che denotano un progetto criminoso pianificato.



I reati più gravi contro il patrimonio - rapine in banca, rapine a uffici postali e grossi furti che implicano un certo livello di organizzazione e pianificazione - sono attribuiti per lo più a italiani e, solo in casi rari, vedono coinvolti cittadini stranieri. I reati meno gravi - furti di modico valore, taccheggi, effrazioni su autoveicoli, borseggi, rapine improprie - vedono, al contrario, un coinvolgimento di stranieri che varia di provincia in provincia ed è, in generale, più elevato nei contesti urbani, sempre a fronte però di un coinvolgimento abbastanza elevato di cittadini italiani (in particolare tossicodipendenti).

*Il tipo di intervento delle volanti è legato alla cosiddetta micro-criminalità: la criminalità di strada, i furti e le rapine in un modo particolare. Quando parliamo di rapine, pensiamo a delinquenti armati che assaltano banche e uffici postali, ma in realtà queste rapine sono rarissime: le rapine che avvengono o nei negozi o per strada sono quasi tutte fatte da sbandati con un coltello o una siringa: una microcriminalità legata soprattutto a reati contro il patrimonio, connessi all'uso di stupefacenti e commessi da persone che per procurarsi la droga, devono compiere rapine da cinquanta-centomilalire. È ovvio, però, che proprio per questo tipo di criminalità la gente si può sentire insicura: non è più la banca o la persona miliardaria che si sente a rischio, ma la gente comune. (Bologna: UCT)*

*Per quanto riguarda la repressione, in questo momento noi come squadra volante lavoriamo moltissimo su episodi che vedono protagonisti cittadini extracomunitari: spaccio di droga e furti <...> lavoriamo molto anche sulle rapine, che però riguardano meno l'extracomunitario, ma più i tossicodipendenti o, che ne so, anche rapine in banca. (Modena: UCT)*

Secondo gli intervistati, gli stranieri si trovano meno di frequente implicati in reati gravi, perché commettono reati predatori principalmente per motivi di sussistenza (furti di singoli capi di vestiario, di modiche quantità di denaro, ecc.); più raramente, si tratta di delinquenti "professionisti".

*Ci sono un sacco di balordi locali che a volte fanno rapine. Noi ne abbiamo scoperta qualcuna con le indagini successive, perché, essendo la rapina un fatto estemporaneo, è difficile beccare i rapinatori in flagranza; non sono fessi, fanno la rapina quando non c'è la Polizia*



*e quando non ci sono i Carabinieri, questo è ovvio. E allora, siccome le banche adesso si stanno provvedendo tutte quante di sistemi di difesa passiva come ad esempio la cassetta video, la registrazione <...> allora, in base a quegli elementi di cui si viene in possesso a posteriori, si riesce tante volte a risalire agli autori, con le fotografie che vengono anche estrapolate dalla cassetta. Però, ecco, abbiamo visto che non sempre sono i napoletani o i calabresi o i romani, a volte è gente di Rimini che viene ad operare qua. (Commis. Cesena)*

*A fronte di tutti questi che, diciamo, sono i fenomeni delittuosi più diffusi, c'è poi un sottobosco di reati minori che incide forse maggiormente sul discorso della sicurezza e dell'insicurezza della città: i furti in appartamento e le rapine. Più che di rapine, parliamo in certi casi di "rapinette", che sono giuridicamente a metà tra lo scippo e la rapina vera e propria. E qui non è soltanto un discorso di extracomunitari, ma anche un discorso di piccola manovalanza locale, o anche extracomunitaria, che è dedita a questo tipo di attività. (Modena: CC)*

*Il reato grave, la rapina - un reato grave in sé e per sé, perché nella rapina c'è violenza - in linea di massima, qui non è effettuato da stranieri. (UCT: RA)*

*D: Comunque italiani?*

*R: Sì, sì.*

*D: Le rapine sono commesse per lo più da italiani?*

*R: Sì.*

*D: E i furti invece no?*

*R: I furti no! I furti li fanno, per la maggior parte nomadi: infatti, l'incidenza si alza quando c'è la presenza di una carovana in città. Di solito, si mettono nella zona dell'ippodromo, che d'inverno è vuota, non c'è nessuno, quindi ci sono ampi spazi, allora si mettono lì e poi da lì cominciano le razzie in tutte le direzioni; oppure, nella zona del mercato ortofrutticolo. E allora lì fanno di tutto, spaccano il vetro e tirano fuori quel tubo, quell'antincendio che c'è in tutti i mercati e quindi usano l'acqua, si lavano, lavano i panni eccetera e poi vanno a fare una visita anche all'interno del mercato, e lì razziano frutta, mele, pere; comunque, questo è un delitto che serve quanto meno per sfamarsi e quindi potrebbe ad un certo momento essere lecito; però, le chiamate al 113 si susseguono continuamente, sia sul 113 che sul 112, poi il*



*sindaco fa l'ordinanza di sgombero, perché tutti quanti chiamano il sindaco dicendo: "signor sindaco, come mai qua, 'sti furti... ". Allora il sindaco fa l'ordinanza di sgombero, i vigili urbani la notificano e poi arriviamo noi; loro hanno tempo 48 ore per organizzarsi e ripartire con tutta la carovana, però nel frattempo fanno un ripulisti in diversi posti. (Commiss. Cesena)*

*Con gli extracomunitari abbiamo il problema dei piccoli furti. Furti, in genere, fatti o per motivi di sussistenza o per adeguarsi al livello di vita che c'è qua. Non sempre i furti riguardano generi di prima necessità; a volte riguardano anche generi voluttuari, per adeguarsi al livello di vita che si vede attorno ... quello è abbastanza diffuso ... riguarda in modo abbastanza rilevante gli extracomunitari, anche se non riguarda solo gli extracomunitari ... parlo di taccheggio, furti di abbigliamento, qualunque cosa. (Reggio Emilia: UCT)*

Un discorso a parte deve essere fatto per i furti in appartamento. Si tratta infatti dell'unico reato che, non solo è menzionato in tutte le città come problema particolarmente presente, ma in tutte le città si ritiene che venga commesso in misura predominante da nomadi. In questo caso, secondo gli intervistati, non ci troviamo di fronte a un reato commesso per motivi di sussistenza; stando alle informazioni raccolte, esso viene al contrario effettuato da "delinquenti professionisti", che hanno scelto deliberatamente di procurarsi con regolarità i mezzi di sostentamento, svaligiando appartamenti. In parte, i furti in appartamento risentono inoltre di una certa stagionalità, o meglio di una certa periodicità: aumentano nel periodo estivo (per via dell'abitudine di dormire con le finestre aperte, ad esempio); più in generale, si registrano dei picchi in corrispondenza dell'arrivo di carovane. Sempre secondo gli intervistati, i nomadi che commettono furti in una determinata città provengono spesso da campi nomadi di città vicine, dalle quali si sposterebbero appositamente per commettere il furto.

*La frase: "alla presenza di x persone, corrisponde un picco di x reati" vale, ad esempio, per i cittadini stranieri cosiddetti nomadi. Cioè, alla presenza di un gruppo di persone che si sa per esperienza che vive così, perché vengono trovati con dei giraviti, con dei piedi di porco - in genere sono giraviti lunghi così - corrisponde un picco dei furti in abitazione compiuti con l'effrazione delle serrature, con la forzatura della porta per mezzo di leve*



<...>

*Lei sa che vengono usati dei minori in quanto non imputabili? Lei sa che questi cittadini stranieri hanno delle tutele innegabili: una signora incinta, una donna incinta non può essere perseguita in certi modi, un cittadino straniero, o, comunque, un minore non imputabile non è imputabile? ... E allora ecco che si incappa spesso in persone che hanno compiuto dei reati e sono minori non imputabili e, comunque, delle persone senza documenti. (Ferrara: US)*

*R: Si deve considerare sempre il periodo dell'anno. Per esempio, in primavera e in estate si ha un incremento maggiore dei furti in appartamento e degli scippi. Per quale motivo? Perché in città come Modena, dove la gente è abituata come in tutte le città dell'Emilia-Romagna a fare il week-end, gli appartamenti vengono lasciati incustoditi; in questi periodi, abbiamo dei grossi incrementi furti in appartamento effettuati da nomadi. Nel periodo invernale diminuiscono, nel periodo primaverile ed estivo aumentano*

*D: Diminuiscono i furti commessi da nomadi, o proprio in estate c'è un maggiore afflusso di nomadi?*

*R: C'è un maggiore afflusso. Perché qui non si vuole criminalizzare il nomade - noi qui abbiamo dei nomadi che vivono nel comune di Modena; poi, abbiamo dei gruppi di nomadi che provengono la maggior parte dall'ex repubblica jugoslava, che si trasferiscono in alcune zone della città e, in quel periodo, abbiamo un incremento dei furti: fatti in particolare da bambini, da minori sotto i 14 anni che non sono ovviamente imputabili.*

<...>

*Si nota che aumentano i furti di appartamento effettuati durante la notte: si lasciano le finestre aperte per il caldo e noi abbiamo un aumento notevolissimo dei furti in appartamento fatti quando la gente è all'interno. Sono fatti, almeno da quello che ci risulta, quasi tutti da cittadini di nazionalità albanese, che provengono da altre città d'Italia e che sono dei grandi acrobati. Arrivano al terzo o quarto piano, arrampicandosi sulla grondaia, entrano nell'appartamento, prendono tutto ciò che c'è: in particolare, si impossessano anche delle chiavi delle autovetture e rubano anche le autovetture (Modena: UCT)*

Nonostante le forti differenze che contraddistinguono le due fattispecie, i reati predatori minori presentano un problema simile allo spaccio. Vi è, infatti, la possibilità che la proporzione di



denunciati/imputati/condannati stranieri, così come le specializzazioni nazionali, possano essere almeno in parte l'esito di procedure di selezione messe in atto, intenzionalmente o meno, dalla polizia. A fronte, infatti, di un numero estremamente elevato di furti denunciati, le limitate capacità di intervento della polizia, assieme alle difficoltà intrinseche alla repressione di molti tipi di furto, fanno sì che il numero di persone denunciate per furto sia di gran lunga inferiore. La conoscenza che poliziotti e magistrati hanno dei furti deriva, in larga misura, dagli arresti effettuati in flagranza di reato (questo vale anche per i furti in appartamento, naturalmente). Tali arresti dipendono, oltre che dal caso, dalle prassi di controllo del territorio, dalla selezione degli obiettivi e dalle persone controllate. Rispetto a tali elementi, alcune variabili possono giustificare l'ipotesi di una certa selettività, non necessariamente intenzionale, che orienta le pratiche quotidiane della polizia.

In quasi tutte le interviste, si nega, tuttavia, con forza tale eventualità:

*D: Secondo lei, non può esserci una sorta di sovrarappresentazione della criminalità degli stranieri per il fatto che lo straniero è più visibile ai controlli e quindi è più probabile che sia visto anche commettere un reato.*

*R: Perché è più visibile?*

*D: Perché è diverso, salta più all'occhio?*

*R: Beh, voglio dire, se è un ladro di appartamento è un ladro di appartamento, sia che sia straniero sia che sia italiano; però, si vede che la maggior parte dei topi di appartamento sono nomadi, quindi noi abbiamo questo grosso problema.*

*D: Anche bambini?*

*R: Sì, quasi sempre, anzi quasi sempre sono gli zingari che si portano i bambini piccoli al seguito perché sanno benissimo che i bambini, magari ancora da allattare, impediscono di esser messi in carcere, anche se sono presi in flagranza: lo sanno molto bene come comportarsi i nomadi, gli zingarelli. No, non vedo un'indicazione di questo tipo, sul fatto che si punta di più allo straniero perché è più visibile. (Forlì: US)*

### *3.1.4. Risse, ubriachezza e resistenza a pubblico ufficiale*

Vi è poi un'area, dai contorni sfumati, di comportamenti 'devianti' legati all'uso/abuso di sostanze alcoliche: prevalentemente liti, risse,



ubriachezza manifesta e schiamazzi. Tali comportamenti vengono evidenziati in tutte le città, comprese quelle che appaiono più tranquille. In linea generale, ad essi si tende a associare un basso livello di pericolosità sociale; sono considerati comportamenti abbastanza diffusi tra gli stranieri; possono, inoltre, trasformarsi, a seconda della valutazione data dagli agenti chiamati a intervenire, da semplici “deviazioni” in reati, con conseguenti denunce e processi; ripropongono il tema di un’insofferenza diffusa per comportamenti che, soprattutto quando coinvolgono degli stranieri, vengono letti, da una parte della cittadinanza, in termini di degrado e insicurezza della vita urbana; introducono il problema delle difficili relazioni tra polizia e stranieri; evidenziano, infine, una serie di luoghi comuni e rappresentazioni stereotipate dello straniero.

*Siamo subissati di esposti di privati cittadini che si lamentano <...> Per esempio, abbiamo tantissimi esposti che lamentano le cosiddette situazioni di degrado, per la presenza nei giardini di tossici che, anche se non fanno niente di particolare, sono “brutti a vedersi”, s’intrattengono, si può pensare che abbiano dei contatti con gli spacciatori o altre persone come loro. Oppure la prostituta che viene vista come degrado, il barbone che sta lí bevuto, ubriaco, poco presente è degrado.*

...

*Anche l’immigrato, spesso, ma non l’immigrato in quanto tale. Quando arriva la segnalazione, non dicono: “presenza di extracomunitario”, ma, comunque, “extracomunitari che stanno facendo qualche cosa di illecito”; si parla di spacciatori <...> magari, può essere l’extracomunitario che beve, si ubriaca, fa la rissa sotto casa; allora, ecco che diventa una situazione che il cittadino lamenta come degrado. Noi siamo abbastanza subissati da questi esposti. (Bologna: UCT).*

*Ma, sa, esasperazione, dipende ... secondo me, le cose non sono mai uguali tutte. Voglio dire che se io ho un negozio e sono una donna di 20 anni, sono alta così e sono magrina, e mi trovo sempre davanti dei soggetti marocchini che spacciano continuamente e sono ubriachi, mi viene ovviamente paura di essere derubata. Se, invece, l’esposto mi viene dagli abitanti di una zona ricca, è ovvio che la persona extracomunitaria, diciamo, attenta al decoro della zona. La preoccupazione, nel primo caso, è veramente importante,*



*perché se tu hai un negozio, sei una ragazzetta e ti preoccupi perché alle sette e mezza di sera devi uscire e hai paura. (Reggio Emilia: US)*

*Riguardano soprattutto gli extracomunitari. Fanno rumore, fanno casino, spacciano, si prostituiscono, eccetera. C'è, ripeto, d'altra parte il pregiudizio. C'è l'esagerazione. Ci sono però, effettivamente, statisticamente, questi tipi di reato. Alcuni tipi di segnalazione sono effettivamente più numerosi per cittadini extracomunitari che per cittadini italiani. Se poi facciamo le percentuali rispetto alla popolazione, la differenza diventa ancora più marcata. Non bisogna nascondersi sotto qualche paravento. C'è anche, sicuramente, l'aspetto inconfutabile, di esagerazione nei confronti degli stranieri; però, parlando in modo chiaro, soprattutto in questo periodo, d'estate, gli interventi che facciamo, soprattutto la sera e la notte, di giorno un po' di meno, per liti, ubriachezza o disturbi, sono almeno per il 50%, in genere anche di più, riferiti a cittadini extracomunitari ... e la popolazione extracomunitaria di Reggio Emilia non è certo il 50%. (Reggio Emilia: UCT)*

*R: Fanno risse tra di loro. Io definisco risse quando la cosa non è allargata a più di tre persone <...> In linea di massima, abbiamo sempre cittadini stranieri che litigano tra di loro perché hanno bevuto, tanto per il posto per dormire nella casa in cui sono ospitati, e in cui sono costretti a dormire in 6 o 7, quanto per prestiti di denaro o di cose. D: E il vostro intervento, cioè voi venite a sapere di questi litigi perché vi chiama lo straniero stesso o perché ...?*

*R: A volte chiama lo straniero che ha patito, se è in regola; oppure il cittadino. Sono sempre liti che avvengono in strada e, qualche volta, in appartamento, se hanno l'appartamento. (Ravenna: UCT)*

*Le chiamate al 113 ci possono essere perché, che so, alcuni di questi <stranieri> nel bar si lasciano andare a degli episodi di intemperanza di maggiore o minore spessore; fanno delle risse perché sono ubriachi, perché compiono anche <...> reati: le infrazioni alla legge sono di amplissimo respiro e vengono compiute da tantissime persone. Non so: sabato il borseggio era stato fatto da un ragazzo ferrarese, in un'altra occasione può essere fatto anche da qualcun altro. Il borseggio però non desta allarme sociale e le proteste di comitati o altro. (Ferrara: UCT).*



Dai brani citati si evince come l'interazione tra (1) alta esposizione sociale degli stranieri - derivante dalle condizioni di vita e dall'elevata visibilità sociale - (2) le continue sollecitazioni da parte dei cittadini - tanto nei contesti urbani dove più alta è la conflittualità e forte la percezione di insicurezza, come Bologna e Modena, quanto in quelli dove le manifestazioni criminali spesso si riducono a comportamenti devianti e "poco decorosi", come Ferrara e Forlì - (3) i dispositivi di categorizzazione usati con l'immigrato straniero - da parte sia dei comuni cittadini, sia degli esperti della sicurezza (poliziotti e magistrati) - rappresentino una miscela esplosiva con un potenziale molto elevato di criminalizzazione ed esclusione sociale degli stranieri.

Rispetto alle spiegazioni di tali comportamenti devianti fornite dagli intervistati si possono notare i seguenti elementi.

In primo luogo, i problemi associati all'abuso di alcool da parte di stranieri sono immediatamente associati alla condizione di straniero *tout court*. Manca una considerazione per le circostanze specifiche che possono spiegare comportamenti devianti, quali risse o ubriachezza molesta.

In secondo luogo, la condizione di straniero può essere declinata in vari modi, a seconda che si chiamino in causa tratti connessi alla condizione sociale degli immigrati, o specificità culturali; più spesso, ritroviamo un mix dei due elementi.

Da una parte, viene invocata una sorta di predisposizione naturale all'ubriachezza: gli stranieri proverrebbero in gran parte da paesi nei quali l'uso di bevande alcoliche non è consentito per ragioni religiose (vedremo tra poco che questa predisposizione si estende, per alcuni gruppi, anche al carattere "molesto" dello stato di ebbrezza). A riprova di ciò, si afferma che coloro i quali sono principalmente coinvolti in comportamenti di questo tipo, sono persone di religione musulmana: maghrebini, soprattutto, ma anche albanesi e indiani.

*R: Le risse accadono perché bevono. Non tengono l'alcool; non lo reggono fisicamente. Lei sa che per il Corano loro non possono bere, quindi anche la loro tenuta a livello fisico è molto più bassa. Le persone abituate a bere molto hanno una certa padronanza, anche mentale; invece, loro scattano con niente e per questo ci sono tutti i problemi legati alle risse e agli accoltellamenti.*

*D: Mi pare di capire che il discorso che sta facendo riguarda nordafricani o, comunque, persone di religione islamica?*



*R: In particolare sono i maghrebini che creano questi problemi. I maghrebini sono quelli che spacciano, sono quelli che bevono; cioè, adesso non si deve criminalizzare nessuno <...> però danno, diciamo, più problemi, anche di microcriminalità.*

*<...>*

*Un po' di problemi ne hanno creati qualche volta anche gli indiani, per lo stesso motivo: anche loro hanno una scarsa tenuta dell'alcool perché non sono abituati. (Reggio Emilia: US)*

*Quello che è in comune, io credo, a molti cittadini stranieri è l'ubriachezza. Se secondo la loro religione, come spesso accade, non possono bere, o comunque non erano abituati a bere nei paesi da dove provengono, qui evidentemente trovano possibile, più normale, bere, ma non reggono l'alcool e spesso si ubriacano. Da questa ubriachezza scaturiscono la singola contravvenzione, la singola segnalazione, la singola molestia, o dei reati compiuti sotto l'effetto dell'alcool: per lo più delle risse, sia fra loro che con cittadini italiani. Si tratta prevalentemente di etnie di religione musulmana. (Ferrara: US).*

I motivi che porterebbero gli stranieri di queste nazionalità ad abusare di sostanze alcoliche sono di due tipi.

Alcuni intervistati associano l'abuso di alcool a problemi di integrazione, e quindi alla condizione di emarginazione sociale degli stranieri: condizione spesso associata alla presenza irregolare in Italia. In questo caso, lo straniero non si comporterebbe in modo molto diverso dal "barbone italiano", con il quale spesso condivide la stessa sorte di emarginato.

*Anche tra gli stranieri nordafricani, la maggior parte sono persone per bene che lavorano seriamente, e non bivaccano in mezzo alla strada. Lei però nota una piccola percentuale che purtroppo è quella che si vede ed è quella che alla fine genera questa opinione negativa <...> i nordafricani, poi, hanno anche questo problema, che si ubriacano, hanno il coltello facile; quindi, spesso e volentieri, succedono risse, anche per la spartizione del territorio e per lo spaccio della droga. (US: Modena).*

*Vivono lontano da casa, in una situazione di stranieri in uno stato che non è il loro e molti bevono: sono soli e bevono. Molti sono irregolari.*

*<...>*

*Si fanno diversi interventi proprio per ubriachezza molesta nei bar. A*



*Cesena, non c'è niente la sera e qualche bar rimane aperto magari fino alle undici e mezza, mezzanotte; allora c'è lo straniero che, o per sua abitudine o perché magari vive qua ed è isolato, beve, e, magari, dopo dà fastidio agli altri avventori ... (Commiss. Cesena)*

*E poi abbiamo anche <...> problemi e reati che, secondo a me, possono riguardare proprio l'inserimento sociale dello straniero: per esempio, risse, ubriachezza, lesioni, nell'ambito di discussioni o litigi. Secondo me questi reati sono tutti riferibili proprio alla difficoltà che lo straniero può avere nell'inserimento nel tessuto sociale. Anche fra di loro eh, non dico che è necessariamente rivolto verso cittadini italiani. Le relazioni degli agenti e le situazioni in cui si verificano questi reati <...> risse, ubriachezza, eccetera, sono dovute proprio alle difficoltà a inserirsi in una cultura che non è la loro. (Forlì: US)*

In altre interviste, al contrario, il bere, assieme ai comportamenti violenti e fastidiosi che ne derivano, viene ricollegato alla necessità di sfogare una sorta di frustrazione, che trova origine nel fatto che nei paesi di origine degli immigrati non è loro consentito bere liberamente alcool. Un'interpretazione, questa, che richiama implicitamente gli elementi della spiegazione della devianza in termini di allentamento del controllo sociale: i fattori predisponenti di tipo culturale, si associano qui al venir meno delle condizioni che hanno creato e rinforzato tale predisposizione.

*È rilevante il fenomeno legato all'ubriachezza. Ritorniamo ancora alle solite nazionalità: albanesi, ma soprattutto i maghrebini, e in qualche caso anche le nazionalità dell'Africa nera. Tutte danno notevoli problemi, specialmente d'estate, per quanto riguarda l'ubriachezza. È un fenomeno che si sente di più con le persone che sono di religione musulmana, in quanto non sono abituati, tra virgolette, all'alcool, o ai limiti che uno si deve autoimporre. <Da noi> l'alcool non è considerato qualcosa di proibito - magari non è ben visto, ma non è proibito - quindi, in qualche modo, tranne per situazioni marginali, con l'alcool noi ci autoregoliamo abbastanza. I maghrebini, soprattutto gli albanesi e, in parte, anche le popolazioni dell'Africa nera, non hanno questa autoregolamentazione. L'alcool è dunque qualcosa di proibito che da noi diventa per loro disponibile senza che ci siano conseguenze immediate <...> Questo porta alla conseguenza che scatta facilmente l'ubriachezza: tendono ad esplodere molto di più, e in modo molto più*



*violento rispetto a quanto succede con noi. Uno dei problemi, appunto, è quello del gestire questa ubriachezza violenta. <...> innescata dall'alcool che li libera ulteriormente dalle imposizioni che hanno nei loro paesi. È uno degli aspetti che danno più fastidio al cittadino medio italiano. <...> Noi, noti ubriacconi italiani ne abbiamo: sono tre o quattro, sono quelli e lo sappiamo. Anche loro combinano casini, ma sono quelli, punto e basta. Gli stranieri sono di più. (Reggio Emilia: UCT).*

*Tra gli africani, io farei una distinzione tra i soggetti del Maghreb, gli arabi diciamo, e gli altri. Questi ultimi sono dediti a piccoli traffici che, pur essendo certamente allarmanti, sono, tuttavia, in un contesto di ordine pubblico e di tranquillità sociale; sono meno pericolosi dei soggetti dell'Africa del nord, che a mio avviso possono essere protagonisti di vicende che non sono esenti, come in altri casi, da risvolti più pericolosi. Questo lo verificiamo nei fenomeni di ubriachezza, di oltraggio a pubblico ufficiale, ecc; piccole cose che però possono essere indici di un atteggiamento individuale di disponibilità a violenze di grado superiore che si sono, in qualche caso, verificate. (Forlì: Pretura)*

Tra le forze dell'ordine si sottolinea una certa preoccupazione per la propria incolumità, in occasione di interventi connessi all'abuso di alcool da parte degli stranieri. In alcuni casi, gli interventi delle volanti possono rilevarsi particolarmente pericolosi, poiché gli stranieri ubriachi tendono ad essere particolarmente aggressivi anche con la polizia.

*Si fanno diversi interventi proprio per ubriachezza molesta nei bar. A Cesena, non c'è niente la sera e qualche bar rimane aperto magari fino alle undici e mezza, mezzanotte; allora c'è lo straniero che, o per sua abitudine o perché magari vive qua ed è isolato, beve, e, magari, dopo dà fastidio agli altri avventori; allora viene chiamata la volante, a seguito del cui intervento si arriva di solito all'oltraggio a pubblico ufficiale, perché quello non sa che cosa risponde, è ubriaco.*

*D: E ci sono anche colluttazioni con gli agenti?*

*R: Sì, qualche colluttazione.*

*D: Mi dicevano in altre città che c'è quasi un problema di sicurezza degli agenti.*

*R: Sì, sì, sì.*

*D: Di che nazionalità sono questi stranieri che ...*

*R: Sono nordafricani, diciamo, sono tunisini, marocchini, algerini. Ce*



*ne sono diversi. Sono quelli soprattutto <...> gli altri no. Gli altri, i più tranquilli, sono quelli, ad esempio, che fanno i venditori ambulanti; quelli di colore che fanno i venditori ambulanti di solito non danno nessun fastidio. (Commiss. Cesena)*

Se a volte la reazione aggressiva è determinata dall'abuso di alcool, gli intervistati ritengono, più in generale, che questi comportamenti siano connessi ad una "certa arroganza" che caratterizzerebbe gli stranieri in misura molto maggiore di quanto non avvenga per gli italiani. Ancora una volta, gli stranieri vengono descritti come un gruppo sociale omogeneo, caratterizzato da tratti morali/comportamentali radicalmente diversi rispetto agli italiani. Tale atteggiamento affonderebbe le proprie radici, al di là di una naturale predisposizione all'irriverenza, nel fatto che gli stranieri considerano la polizia italiana troppo tenera con i criminali, se paragonata con le polizie dei propri paesi di origine. Gli stranieri pertanto reagirebbero - spesso e male - sia ai semplici controlli per l'identificazione, sia al fermo o all'arresto, da parte degli operatori di polizia. La conseguente assenza di "timore reverenziale" nei confronti della polizia sarebbe alla base dei comportamenti che spesso sfociano in denunce per reati di resistenza e oltraggio.

*Oggi giorno, poi, succede che non essendoci una certezza della pena in determinate situazioni, anche la persona con la quale uno ha a che fare non ha più quel, come posso dire, quel timore reverenziale che esisteva una volta. Una volta, quando vedevano che arrivavano due macchine della polizia, si fermavano. Oggi come oggi, invece, hanno un potere enorme, perché, nel momento in cui io non so neanche chi sia l'extracomunitario, perché è sprovvisto di documenti e di soggiorno, io non so neanche con chi sto parlando, chi sto trattando. Quando io accompagno all'interno della Questura tre o quattro extracomunitari e non riesco a identificarli <...> il giorno me li rivedo fuori come se niente fosse successo; e loro di conseguenza acquisiscono quell'arroganza che mette anche in pericolo l'incolumità dell'agente stesso. (Modena: UCT)*

*R: C'è stata, in questi anni, un'evoluzione enorme nella mentalità dello straniero; nel suo rapporto con le forze dell'ordine. Negli anni '80, quando li controllavamo, si mettevano lunghi per terra o in ginocchio. Anche gli uomini di colore, i nigeriani, sembra una sciocchezza,*



*quando venivano a parlare con me, perché poi qualcuno dell'ufficio li accompagnava all'Ufficio Stranieri, si mettevano in ginocchio davanti alla porta. Qualcuno diceva: "Maestà!". Magari! Se fossi una maestà, non starei certamente qui a parlare con te. <...> E quando la pattuglia nostra li fermava, tremavano come foglie. Io me lo ricordo benissimo questo fatto! È per questo che riesco a notare benissimo il cambiamento nei comportamenti.*

*D: Adesso non è più così?*

*R: No. Adesso, addirittura, alcuni sono spocchiosi, perché hanno ormai imparato tutti gli escamotage per restare sul territorio italiano. La prima cosa che fanno è perdere il soggiorno, il documento di identità, ecc. (Commis. Cesena)*

*Il problema più grosso è che <...> è venuta meno l'autorevolezza e la paura dell'apparato statale. Questo è venuto meno per il cittadino italiano e, a maggior ragione, per il cittadino straniero. In realtà, gli stranieri sanno, come sanno anche gli italiani, che i nostri mezzi sono limitati e che se anche li utilizziamo, loro possono comunque causarci dei problemi e dei guai affermando, accusando, denunciando che abbiamo utilizzato in modo scorretto i mezzi che abbiamo a disposizione. Questa è una grossa difficoltà, perché se non puoi usare dei mezzi di coazione, in modo anche deciso, in certe situazioni non hai praticamente nessuna possibilità di intervento concreto. Di una denuncia e di un eventuale condanna, a una persona che è clandestina o che è stata clandestina e che sa che in Italia un'eventuale condanna significa due mesi con la condizionale, non gliene frega niente: tanto all'italiano, quanto al cittadino extracomunitario. Questo a maggior ragione con i cittadini extracomunitari di alcuni paesi. Quando un maghrebino fa la differenza fra la possibilità di agire che hanno le forze di polizia nei loro paesi e il nostro modo di agire <...> fa due conti e gliene frega veramente molto poco. Allo stesso cittadino italiano non è che interessa più molto di quello che noi facciamo o non facciamo. È più facile che sia un poliziotto, un carabiniere a finire sulla prima pagina perché ha utilizzato le maniere forti, piuttosto che un cittadino perché si è opposto in modo violento all'azione delle forze di polizia. In più, con la riforma che è stata approvata, che entrerà in vigore non so quando - se è già entrata in vigore nessuno ci ha avvisato - oltraggio, resistenza, violenza a pubblico ufficiale vengono derubricati in altri tipi di reato. (Reggio Emilia: UCT)*



Un altro elemento che, secondo gli intervistati, contribuisce a rafforzare l'arroganza degli stranieri che commettono reati è la loro fortissima consapevolezza dell'inefficacia dell'azione di polizia; essa è attribuibile, da un lato, a carenze legislative che non creano le condizioni per la certezza della pena, dall'altro lato, alle già analizzate difficoltà che si incontrano nell'identificare ed espellere gli stranieri. Secondo gli intervistati, gli stranieri sanno che, qualora fossero arrestati, non potrebbero essere né incarcerati, perché la legge italiana non garantisce la certezza della pena, né, tanto meno, espulsi, perché, se non hanno i documenti, possono essere identificati e accompagnati alla frontiera solo con estrema difficoltà.

Ancora una volta, gli stranieri maggiormente coinvolti in questo tipo di reati sono i nordafricani.

Gli intervistati riferiscono come, di fronte a questi comportamenti degli stranieri, gli agenti di polizia avvertano il disagio di trovarsi in una situazione di svantaggio. Non solo essi si trovano spesso in condizioni di inferiorità numerica, ma sentono di avere una limitata possibilità di azione per timore di venire denunciati per lesioni, abuso d'ufficio, ecc.

*R: A parole lo senti dire tutte le volte. Che materialmente sia stato fatto non mi risulta. Anche perché è vero che io sono un pubblico ufficiale, ma è vero che tu mi aggredisci, quindi, se la mia offesa non è sproporzionata rispetto alla tua, diventa una difesa. È logico che non sarà mai verosimile che un agente impugni la pistola, perché un tunisino ubriaco gli sta dando un pugno. Se io, agente, riporto lesioni, è logico che anche lui può riportare delle lesioni, del tutto proporzionate. Se poi la situazione è proprio grave, si procede all'uso delle manette, e la cosa si ferma. Quindi, la denuncia non ha fondamento. Su cosa si basa? Sì, a parole lo dicono, però non hanno i mezzi secondo me.*

<...>

*D: Di che nazionalità sono quelli che commettono questi reati?*

*R: Sono marocchini, tunisini, albanesi ... sì, capita anche il comunitario, però, voglio dire, sono cose sporadiche ... avere un'ubriachezza, un oltraggio, una resistenza ... se non è marocchino è tunisino o è albanese. Non si va tanto al di là di queste nazionalità. (Ferrara: UCT).*

*R: È un fatto che viene percepito anche da loro, dagli extracomunitari e anche dagli italiani. Cosa vuoi mai, quando vedi un intervento blando,*



*in un certo senso <...> Direi che stranamente c'è un aumento di reati per resistenza e oltraggio.*

*D: Questo da quando l'intervento è meno deciso?*

*R: Da quando è meno deciso, sì; perché si fanno forza su questo e reagiscono.*

*D: Invece prima ce n'erano meno?*

*R: Pochi.*

*D: Perché i metodi erano più ...?*

*R: Erano più decisi.*

*D: E adesso è meno deciso <...> questo cambiamento nelle modalità dell'intervento è dovuto al fatto che minacciano di denunciare ...?*

*R: Sì. C'è tutta una serie di problemi, però chiaramente il poliziotto che può rischiare l'avviso di garanzia per portare a fotosegnalare un extracomunitario, se può farne a meno lo evita.*

*D: Quindi e' cambiato l'atteggiamento dello straniero?*

*R: Prima ce n'erano anche di meno; erano pochi e con l'aumento del numero, non ci si trova più lo straniero da solo, si trovano almeno 4 o 5 persone, dei gruppetti. (Rimini: UCT)*

### 3.1.5. Falsi

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, i reati di falso sono strettamente legati alla condizione giuridica dello straniero e alle procedure di regolarizzazione. Sono, di conseguenza, molto frequenti in occasione delle sanatorie e si riferiscono alle seguenti fattispecie.

- Falsi materiali: dalla falsificazione dei documenti comprovanti l'identità prodotti dai consolati (che sostituivano passaporti smarriti) alla falsificazione dei passaporti, meno frequente, in occasione della sanatoria, momento nel quale si ritiene che lo straniero esibisca il passaporto autentico, se ne è in possesso, e dichiarare la propria identità.
- Falsi ideologici relativi ai documenti di identità, quando il documento proviene da una fonte autorizzata a produrlo, e attesta la vera identità dello straniero, ma viene esibito in sostituzione di un passaporto effettivamente esistente, riportante informazioni ostative alla regolarizzazione (ad esempio, perché recante un timbro di ingresso successivo all'ultima data utile per la sanatoria).
- Una casistica estremamente ampia di falsificazione di documenti attestanti la presenza in Italia, quali: certificati medici, timbri postali, timbri della polizia di frontiera, ricevute di pagamento di vario genere.



Contrariamente a quanto rilevato per le attività illegali fin qui menzionate, i reati di falso sono commessi indistintamente da cittadini di pressoché tutte le nazionalità.

Gli intervistati segnalano una relazione, tipica per ciascuna città, tra persone della stessa nazionalità e tipo di documento falsificato: persone della stessa nazionalità tendono dunque a produrre lo stesso tipo di documentazione falsificata, pur se la documentazione falsificata da cittadini della stessa nazionalità, in genere, varia di città in città.<sup>19</sup>

### *3.1.6. Abusivismo commerciale*

Il problema dell'abusivismo commerciale riguarda, in particolare, il litorale romagnolo nel periodo estivo. È un problema presente anche in altre città, ma in misura notevolmente minore e viene solitamente trattato dalla Polizia Municipale. Nelle province della riviera romagnola, è stato invece affrontato, a causa della sua estrema diffusione, attraverso speciali squadre interforze (fa eccezione il cesenate, in cui la repressione del fenomeno è rimasta affidata in via principale alla polizia municipale).

A proposito di questa fattispecie, quasi unanimemente identificata (persino nelle zone in cui è stato represso in maniera più sistematica e organizzata) come un'attività criminale di scarsa importanza in termini di sicurezza, si pone un interessante problema concernente la definizione dei confini tra attività economiche informali e economia criminale.

Il carattere informale - piuttosto che formale o criminale - delle attività economiche è infatti strettamente legato alla cornice normativa vigente in ciascun paese. Allo stesso modo lo sviluppo di attività informali è contestuale e contingente rispetto agli accomodamenti istituzionali esistenti. Ciò che deve essere considerato parte dell'economia informale dipende dalle caratteristiche storiche dell'attività statale di regolazione dell'economia. Allo stesso modo la distinzione tra attività informali e illegali si ricollega a ciascuna cornice di regolazione e alla implementazione delle normative specifiche previste in ciascun paese. Un esempio comune è il gioco d'azzardo - attività informale o criminale in alcuni luoghi, formale e legale in altri - ma lo stesso vale per la prostituzione o per il consumo di stupefacenti. Qualsiasi tentativo di separare le attività informali da quelle criminali è altamente problematico nella pratica e discutibile sul piano epistemologico.



Oltre che dalla cornice normativa formale, il carattere criminale o informale delle attività economicamente rilevanti, dipende dalle pratiche di applicazione delle legge e delle normative (attività di indagine e di *law enforcement*). È a questo livello che il sistema penale-repressivo può giocare un ruolo fondamentale nella definizione dei confini tra diversi tipi di attività (vedi la parte sugli adattamenti organizzativi)

La tendenza riscontrata nelle province romagnole si configura dunque, come un caso di attività economiche normalmente tollerate, per quanto formalmente criminali, che diventano obiettivo di una azione investigativo-repressiva più stringente. In conseguenza di ciò, esse abbandonano l'area indistinta delle attività "formalmente criminali (in quanto previste come fattispecie di reato dal c.p.) ma economicamente e socialmente informali", per essere percepiti all'interno del sistema repressivo/penale come reati in senso proprio che non possono essere più a lungo tollerati.

### **3.2. Autori e organizzazione**

Per quanto concerne le caratteristiche degli autori di reato, si riscontra una forte omogeneità nelle città studiate.

In primo luogo, in tutte le interviste effettuate vengono messe in luce alcune specificità nazionali ricorrenti.

Una delle più evidenti riguarda i "nomadi" - in genere senza distinzioni tra rom, sinti, profughi ex-jugoslavi, ecc. - che si ritiene 'monopolizzano' i furti in appartamento: un reato presente, come abbiamo già rilevato, in modo massiccio in tutte le realtà indagate e imputato nella stragrande maggioranza dei casi a stranieri. Più precisamente, i furti in appartamento sono commessi, secondo la polizia, da minori nomadi di età inferiore ai quattordici anni. Questo per due motivi: da un lato, perché sono più piccoli di corporatura e riescono a penetrare in luoghi inaccessibili agli adulti, dall'altro lato, perché, in quanto minori, non sono imputabili. Si ritiene altresì che, per ragioni analoghe, le donne nomadi in stato di gravidanza, o con bambini molto piccoli, siano spesso autrici di questo reato; anch'esse, infatti, se colte in flagranza, non potrebbero essere incarcerate (né in custodia cautelare né in fase di esecuzione della pena).

L'azione repressiva è giudicata, di conseguenza, scarsamente efficace.

*<I furti in appartamento sono connessi alla> presenza di soggetti di*



*origine balcanica, albanesi soprattutto; ci sono insediamenti di nomadi che proprio a Forlì stanno suscitando dei problemi amministrativi con risvolti anche politici, dato che si sta cercando una soluzione a questo insediamento e, ovviamente, ci sono delle resistenze.*

*Si possono identificare in maniera molto grossolana delle cosiddette 'professionalità': i nomadi sono molto temuti nei reati contro il patrimonio ed effettivamente ci sono molti casi dove soggetti dediti al nomadismo vengono sorpresi nella realizzazione di furti in abitazioni, oltre che di borseggi, truffe, ricettazioni. (Forlì: Pretura)*

*Poi ci sono gli zingari, molto spesso anche italiani. Qui, ci sono molti gruppi stanziali di zingari con nomi italiani, residenti, ecc. Poi ci sono gli zingari slavi che sono prevalentemente donne, prevalentemente donne incinte, che commettono reati che non riusciamo mai a reprimere. Commettono prevalentemente furti in appartamento. Sono le donne e le spiego perché: le donne che vanno a commettere questi reati sono in stato di gravidanza o stanno allattando i bambini e lei sa che, in queste condizioni, non è possibile procedere all'arresto. Quindi, abbiamo sempre comunicazione di donne fermate con il cacciavite, con tutti gli strumenti del mestiere che scappano dalla casa e che non possono essere arrestate perché immediatamente fanno vedere le poppe piene di latte o dichiarano di essere incinte e, normalmente, è vero. Sono abbastanza specializzate, lavorano con il cacciavite, con quello che basta per aprire una porta. (Ravenna: Pretura)*

*Non abbiamo parlato però di una categoria di extracomunitari: i nomadi, che non vanno sottovalutati. I reati contro il patrimonio sono per la maggioranza commessi da loro, soprattutto attraverso i bambini che non sono perseguibili per legge. Il discorso è questo: i bambini sono molto piccoli, comodi, entrano ed escono ovunque e si sa che quando vengono fermati, sempre con cacciaviti ed arnesi atti allo scasso, difficilmente ne troviamo uno che dichiara di aver compiuto 14 anni, né dicono chi sono i genitori. Viene allora avvisato il procuratore di turno, presso la procura dei minori, ed essendo inferiori di 14 anni vanno riaffidati agli esercenti la patria potestà che, poi, sono anche i loro mandanti; quindi, il valore educativo di riaffidarli ai genitori con una ramanzina è assolutamente inesistente. Altre volte, il magistrato dispone che, ad opera delle forze di polizia, vengano ricoverati presso una struttura di pronto intervento, perché non si conoscono i genitori.*



*In realtà, non vengono rinchiusi in questo posto e sono liberi e dopo 5 minuti. Capita a volte che, in una stessa mattinata, vengano fermati due o tre volte gli stessi ragazzini. Questo è un altro di quei casi in cui non si può far nulla. (Bologna: UCT)*

*Non si vuole criminalizzare il nomade. Abbiamo dei nomadi che vivono nel comune di Modena e poi abbiamo dei gruppi di nomadi che provengono, per la maggior parte, dall'ex repubblica jugoslava. Allorché questi ultimi si trasferiscono in alcune zone della città, noi abbiamo un incremento dei furti: fatti in particolare da bambini, da minori sotto i 14 anni che non possono essere ovviamente imputabili. (Modena: UCT)*

*Sanno se in un determinato orario i proprietari dell'appartamento non sono presenti, sanno se la persona è anziana, sanno se c'è il cane. Questi sono tutti segni che evidenziano un mondo sotterraneo che si è molto raffinato <...> anche se poi di fatto la porta viene aperta con il cacciavite; prima però c'è uno studio. Poi ci troviamo sempre davanti alla nomade che è in stato di gravidanza, quindi non può essere messa in carcere; la nomade che ha il bambino neonato e quindi non è prevista la custodia cautelare; oppure, lo stesso bambino di 9 anni che non è imputabile e, quindi, si riesce ad essere poco incisivi. (Ferrara: UCT)*

Abbiamo, poi, i cittadini provenienti dai tre paesi del Maghreb - con netta prevalenza dei marocchini - presenti in misura maggioritaria nello spaccio di stupefacenti, nei reati connessi all'ubriachezza, alla resistenza all'arresto e, con meno frequenza nei furti (soprattutto borseggi e scippi).

Per quanto riguarda lo spaccio, i maghrebini non sono presenti, a differenza degli albanesi, nelle attività connesse al traffico; al contrario, essi hanno sostituito in parte o *in toto* la figura dello spacciatore-tossicodipendente italiano e risultano coinvolti nella vendita di droghe, leggere e pesanti.

*La criminalità nordafricana, maghrebina, si occupa soprattutto di spaccio di stupefacenti; quasi per nulla di sfruttamento della prostituzione, almeno nella nostra realtà. Poi ci sono i reati minori, tipo resistenza a pubblico ufficiale, assenza di documenti, ecc. Poi, fatti di sangue legati anche alla loro cultura, perché hanno una facilità all'uso*



*di armi, soprattutto armi bianche in occasione di liti o controversie. Le violenze sessuali, soprattutto tra i maghrebini, meno tra gli albanesi, ai danni delle loro connazionali. (Forlì: Tribunale).*

*In particolare, sono i maghrebini che creano questi problemi. I maghrebini sono quelli che spacciano, sono quelli che bevono, <...> sono quelli, adesso non è che si deve criminalizzare nessuno, insomma, <...> però danno più problemi, anche di microcriminalità, tipo rubare su auto e così via.. (Reggio Emilia: US)*

*Una buona parte degli stranieri che sono clandestini, adesso la percentuale non la saprei calcolare, si dedica certamente allo spaccio di sostanze stupefacenti. Ormai, il mercato dello spaccio, del piccolo spaccio, a Modena non è più nelle mani di italiani; una volta erano gli italiani, adesso, in particolare, i cittadini nordafricani: Tunisia, Marocco. (Modena: UCT)*

*Quando si trova l'extracomunitario o anche l'italiano - abbiamo avuto italiani che sono ubriachi, ubriachi diciamo ad un certo punto, sono riluttanti a farsi identificare, oppure che hanno appunto sostanze stupefacenti, chiaramente reagiscono proprio al controllo. La stessa cosa accade anche, soprattutto, con tunisini e albanesi <...> i gruppi che reagiscono al controllo (Rimini: UCT)*

I maghrebini sono inoltre ritenuti effettuare effrazioni su auto parcheggiate e furti d'automobile. Si tratta in quest'ultimo caso di un settore di attività, in cui micro-criminalità, prevalentemente straniera, e criminalità organizzata si intrecciano.

*In relazione al discorso sui fatti commessi da extracomunitari, mi ero dimenticato una cosa: la ricettazione delle auto, ma con forme di concorso, come posso dire, di organizzazione e di rilevanza del fenomeno da sfociare spesso in associazione a delinquere. È successo tre anni fa nel modenese. Venivano rubate tra Modena, Carpi e Sassuolo auto di grossa cilindrata che venivano riciclate nel giro di due giorni in Marocco. Era un fenomeno abbastanza rilevante che vedeva coinvolti extracomunitari soprattutto del Nord-Africa, con giri miliardari. È da un anno e mezzo che non ho visto più queste informative, ma non credo che sia perché il reato non esiste più. (Modena: Pretura)*



*Il furto delle macchine esiste. Abbiamo fatto una bella operazione insieme alla stradale, l'inverno scorso, per furto di autovetture di grossa cilindrata. I ladri erano pagati solo per rubare la macchina e portarla immediatamente a Milano in un grosso capannone, dal quale venivano poi smistate, in quel caso, verso i paesi dell'est: Albania, Jugoslavia eccetera <...> Gli autisti erano due tunisini <...> che erano stati assoldati e facevano il furto per un'organizzazione di Milano. (Commiss. Cesena)*

Il racket della prostituzione vede molto attivi nigeriani e albanesi, che hanno sostituito gli italiani e, in alcuni casi, i sudamericani nell'organizzazione dello sfruttamento. La criminalizzazione, in questo caso, riguarda sia gli sfruttatori, sia le stesse prostitute, le quali vengono accusate di atti osceni, adescamento o resistenza a pubblico ufficiale.

*D: So che la legge consente alle prostitute che denunciano lo sfruttatore di ottenere il permesso di soggiorno a patto che cambino vita. L'altro giorno ho sentito parlare il sindaco di Bologna, il quale diceva che questa cosa ha funzionato molto bene ...*

*R: Da quello che possiamo vedere, non sono molte che vengono a denunciare. Ci vengono quando vengono malmenate, però non dicono mai chi è <lo sfruttatore>. Ci sono stati degli episodi tipo quello che è venuto a denunciare un altro gruppo che si è preso la sua fidanzata e la sfruttava: albanesi. Ma sono casi sporadici. Magari, quello forse prima la prostituiva lui e adesso che l'ha presa l'altro gruppo <...> Però, queste poverine sono assoggettate in un modo pazzesco (Modena: UCT)*

Ben rappresentate, tra le prostitute, sono le ragazze provenienti dai paesi dell'est europeo, le nigeriane e le sudamericane.

*Sappiamo che la nostra costa adriatica è particolarmente attraente per gli investimenti, il riciclaggio di denaro da parte dei russi - sono noti i fatti di cronaca recente, gli arresti eccellenti - e per lo sfruttamento della prostituzione. Si tratta soprattutto di cittadine ucraine e bielorusse. (Forlì: Tribunale)*

*Ho dimenticato di dire che c'è una notevole presenza di prostituzione anche dal Sud America, che non è però collegata strettamente a degli sfruttatori immigrati. Delle volte queste agiscono da sole, senza*



*protezioni particolari; se hanno protezione è più da italiani che da stranieri. Sono prevalentemente maschi, però non è esclusa la presenza anche di donne: per casi di sfruttamento con personaggi del centro Africa, per esempio, sono state imputate anche delle donne, che forse avevano cominciato come prostitute e poi sono diventate madame. (Forlì: Pretura)*

Agli albanesi va invece riservato un discorso a parte. Essi sono considerati il gruppo più pericoloso in assoluto sulla scena criminale regionale; si ritiene che siano particolarmente attivi nel traffico di immigrati, tanto di connazionali che di altre nazionalità, controllano il mercato della prostituzione, sfruttando giovani donne indotte a emigrare clandestinamente e, successivamente, obbligate a prostituirsi o a mendicare per le strade. Gli intervistati, soprattutto i magistrati intervistati, tendono inoltre a sottolineare la forte contiguità tra favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, sfruttamento della prostituzione e traffico di stupefacenti. Si ritiene che le stesse "rotte" vengano usate per trafficare immigrati illegali, prostitute e minori da sfruttare una volta in Italia, droga e armi con il Kosovo e l'ex-Jugoslavia. Si ritiene poi che siano attivi nello spaccio di strada e nei furti in appartamento, che commettano reati connessi all'ubriachezza e che siano implicati in reati violenti, commessi nel corso delle lotte per il controllo dei mercati illegali.

*Gli albanesi si dedicano più al grosso spaccio, oppure allo sfruttamento della prostituzione; o, anche, ai furti in appartamento. (Modena: UCT)*

*R: Nei furti, furti in appartamento, furti in negozi, <...> ci sono rumeni e albanesi, in media naturalmente.*

*<...> nello spaccio di sostanze stupefacenti troviamo invece, per la maggior parte, tunisini, marocchini e albanesi. (Rimini: UCT)*

*Sono marocchini, tunisini, albanesi <...> nei casi di un'ubriachezza, oltraggio e resistenza se non sono marocchini, sono tunisini o albanesi. (Ferrara: UCT)*

*Io credo che lo sviluppo quantitativo ci sia stato; lo sfruttamento della prostituzione c'è sempre stato, ma quando le prostitute erano poche il fenomeno era più governato, molto più casalingo; adesso, è chiaro che se abbiamo delle prostitute dell'Albania portate qui da*



*un'organizzazione, questo è qualitativamente nuovo e diverso rispetto a quello che succedeva prima: la novità è insita nello stesso numero che dà un senso diverso al fenomeno. (Ravenna: Pretura)*

*<per gli albanesi> sparare a una persona è molto più facile che non per un italiano. <...> Secondo me, questo è legato al fatto che loro non hanno un grosso timore per loro la vita: la vita non è un fattore predominante come potrebbe essere per un cittadino italiano. Loro, ad ammazzare uno non è che ci mettano un granché <...>. Forse, vengono da una realtà completamente diversa dalla nostra; quindi, loro per uno sgarro sparano subito, oppure danno una coltellata; è successo anche in un paio di locali tra Cervia e Cesenatico: insomma, rimangono sbalorditi anche i nostri malfattori.*

*D: Quindi, ci sono proprio scontri violenti per il controllo del mercato illegale?*

*R: Certo, certo. Per il controllo del mercato, sì. Questo soprattutto nel campo della prostituzione, dello sfruttamento della prostituzione. (Commiss. Cesena)*

Sono inoltre descritti come “inclinati all’uso di mezzi violenti, anche estremi” (omicidi di rivali, torture sistematiche nei confronti delle ragazze sfruttate, ecc.) e particolarmente abili nell’integrarsi con la malavita e le forme di organizzazione criminali locali.

*Gli albanesi sono considerati dediti (ma qui il collega presso il tribunale potrà dire meglio) allo sfruttamento della prostituzione e allo spaccio di sostanze stupefacenti e a reati di lesioni anche gravi, fino all’omicidio. Quindi, c’è nella presenza albanese una diversificazione di livello più preoccupante. (Forlì: Pretura)*

*R: Sono qui da tre anni, prima sono stato sette anni a Ravenna. Direi che il fenomeno ha cominciato a manifestarsi nel '90, '91, per poi assumere delle proporzioni piuttosto rilevanti. Come è noto, è dovuto al fatto che, da un lato, non si è grado di assicurare un’attività lavorativa lecita a tutti gli immigrati che vengono in Italia, per quanto chi si vuole sistemare e trovare un lavoro alla fine, grosso modo, ci riesce; dall’altro, la presenza non tanto di nuove forme di criminalità, ma modalità esecutive di questi reati che hanno delle connotazioni particolari; per esempio, ormai la criminalità albanese ha conquistato delle posizioni di autonomia a livello criminale tale che si pone sullo*



*stesso piano della mafia, della 'ndrangheta, ecc. Per quanto riguarda in particolare lo sfruttamento della prostituzione e l'assicurazione di posizioni territoriali, non è estranea dal porre in essere atti di estrema violenza che non erano caratteristici della criminalità nostrana o di altre criminalità straniere; li l'omertà è una cosa seria; cioè, la prostituta viene spesso seviziata per indurla psicologicamente ad accettare la costrizione e chi parla paga costi elevati. Nella provincia di Forlì, l'anno scorso, abbiamo avuto cinque omicidi, la maggior parte dei quali legati al mondo della prostituzione. Questa provincia non è abituata a questo numero di delitti gravi... ci sono sempre stati omicidi più che altro di carattere passionale, legati a rapine, ecc., ma in un contesto di questo tipo il fenomeno è inedito.*

*D: Quindi lei parlerebbe di un cambiamento di tipo qualitativo?*

*R: Sì, si tratta di un impiego di violenza e di efferatezza di gran lunga superiore a quelle a cui eravamo abituati; questo è il motivo per cui queste organizzazioni hanno soppiantato quelle locali. Stiamo parlando di sfruttamento della prostituzione, ma lo stesso vale per lo spaccio di stupefacenti: l'Albania è un canale per il traffico di stupefacenti piuttosto noto e collaudato, poi anche usato per il traffico di extracomunitari, di profughi e quant'altro; anche per quanto concerne i reati contro il patrimonio - rapine, furti, per esempio - è stato accertato (sono fatti della cronaca ormai noti) che la criminalità albanese esegue i furti a prescindere della presenza o meno del proprietario nella abitazione. Quindi sono tutti potenziali rapine, è il livello di gravità del fenomeno diventa molto più elevato. (Ravenna: Pretura).*

*R: <le prostitute albanesi> sono terrorizzate*

*D: Le albanesi in particolare o tutte?*

*R: In particolare le albanesi. Perché già la prostituzione dell'ex cortina di ferro, i paesi dell'est, è strutturata in modo diverso, sono meno violenti, in alcuni casi non ce l'hanno neanche lo sfruttatore; mentre quella albanese è molto più repressiva. (Modena: UCT)*

Le descrizioni, fornite dai magistrati intervistati, delle figure tipiche della criminalità albanese riecheggiano le immagini messe in circolazione dalla carta stampata, in concomitanza con le recenti "ondate" di immigrazione clandestina provenienti dall'Albania. Come già evidenziato in una precedente ricerca effettuata a Milano (Quassoli



1999), ma l'osservazione potrebbe facilmente essere estesa a tutto il territorio nazionale (dal Lago 1999), il caso albanese pare essere considerato un classico esempio di costruzione sociale di un tipo di criminale su base etnica.

Senegalesi e, meno frequentemente, cinesi e marocchini sono molto attivi nell'esercizio abusivo di attività commerciali di strada e nella violazione delle norme sui diritti d'autore (vendita di videocassette prive di marchio SIAE e di beni con marchi contraffatti). Tutti questi gruppi, infine, si caratterizzerebbero per un'elevata quota di clandestini e irregolari e per i reati connessi alla violazione delle leggi sull'immigrazione; i cinesi, in particolare, sono attivi anche nello sfruttamento economico di connazionali fatti immigrare illegalmente.<sup>20</sup>

*Rileviamo statisticamente il numero di reati e, ovviamente, avendo individuato certi tipi di reato che sono specificatamente commessi da certi cittadini, è chiaro che possiamo avere un dato statistico abbastanza prossimo alla realtà. Le dico che ho cinquecento processi per i vu' cumprà e i vu' cumprà sono quasi sempre senegalesi (ora qualche cinese, ma è raro). È difficile che un italiano venda le collanine, per la spiaggia. <...> Qualcosa esisteva anche in passato, nel senso che qualche venditore ambulante abusivo c'era, però non credo fosse un fenomeno così rilevante. Qualcosa di analogo a quanto successo con la prostituzione albanese. (Ravenna: Pretura)*

*Abbiamo la presenza di pochi nordafricani che fanno l'attività di ambulante, mentre il grosso è composto da centrafricani, nigeriani, senegalesi, eccetera, tra i quali si nota una presenza massiccia di persone che fanno attività di ambulante; molti sono regolari e non danno problemi. (Ravenna: UCT)*

*Si parla del fenomeno che scoppierà adesso sulle spiagge, di tutte queste persone che, organizzate, battono fila per fila i vari ombrelloni, con passaggi ogni pochi minuti. Nessuno ti vende l'elefantino fabbricato dal nonno in Senegal. Ti vendono delle cose che non vengono nemmeno prodotte in Senegal; vengono prodotte qui in Italia, anche da italiani. (Ferrara: US)*

*Un altro tipo di reato che si sta affacciando da due anni - adesso*



*abbiamo due o tre informative al mese - è il discorso dello sfruttamento commesso da cinesi a danni di altri cinesi; specie nella zona di Carpi, zona industriale tessile, erano stati scoperti tanti laboratori: una sorta di lager <...> Vengono scoperti dall'USL o magari da una soffiata fatta dallo stesso concorrente cinese che si sente pregiudicato (perché anche qui c'è un'omertà terribile!). Sono persone non in regola, della cui presenza in Italia nessuno è al corrente e sfruttati sotto mille profili.. (Modena: Pretura)*

*R: Anche in questa provincia è stata trovata, credo l'anno scorso, una fabbrica dove delle persone venivano sfruttate ignobilmente nel lavoro e nella confezione di borse <...> queste, poi, verranno rivendute sul mercato <...> Però, dicevo che lei difficilmente vede cinesi che fanno il lavoro che fanno i senegalesi - girare e proporre la vendita di oggetti con le griffe contraffatte, oppure piccoli gadget. Forse, qualche cinese adesso comincia a vedersi, ma sono più i coreani.*

*D: L'esempio che mi ha fatto prima della fabbrica ...*

*R: Lì era un discorso diverso. Lì si tratta anche di scoprire per l'ennesima volta che i cittadini cinesi tendono a sfruttare moltissimo i propri connazionali, che tengono in posizione di sudditanza. Quando anche noi abbiamo denunciato delle cose simili, è saltato fuori che l'organizzazione recluta in Cina, così come vengono reclutate le ragazze dalla Nigeria, dal Ghana, o dall'Est, con l'illusione di venire a trovare un certo tipo di lavoro, per quanto clandestino in Italia; poi gli si dice: "il passaporto te lo tolgo, vai sulla strada". Poi succede quello che succede; <...> nel caso dei cittadini cinesi, queste organizzazioni li facevano arrivare qui, li facevano vivere in regime di clandestinità, tutelati ma sfruttati ignobilmente da altri cittadini cinesi. Era un giro per cui, quando poi questi riuscivano a restare, regolarizzarsi eccetera, chiamavano degli altri e ripetevano quanto avevano subito. <...> L'autarchia dei cittadini cinesi consiste soprattutto nello sfruttamento dei propri connazionali (Ferrara: US).*

*I cinesi <...> sfuggono, nel senso che sono delle collettività molto chiuse. Lavorano tantissimo e hanno poi il problema dell'immigrazione clandestina <...> gestita da organizzazioni loro, e del lavoro nero. Anche in queste zone lei trova grandi capannoni dove stanno a lavorare ininterrottamente nelle 24 ore, magari dandosi dei cambi, nel settore delle maglierie. Molti hanno queste attività: borse, maglierie; naturalmente, fanno della concorrenza sleale perché hanno tutto in*



*nero, tutti clandestini che lavorano ai limiti della schiavitù. (Modena: UCT)*

Al di là delle specializzazioni nazionali, vi sono altre caratteristiche ricorrenti nelle descrizioni degli immigrati-criminali: in tutte le città, la grande maggioranza degli stranieri coinvolti in attività illegali sono irregolari.

*R: Secondo lei quelli che vengono arrestati sono nella maggior parte irregolari?*

*D: Sì.*

*R: C'è un rapporto molto stretto?*

*D: Sì, molto stretto, perché se l'immigrato (questa è una constatazione che faccio alla luce dell'esperienza) trova lavoro non commette reati; se lo tiene ben stretto il permesso di soggiorno, si sistema, ha un rapporto con l'ambiente accettabile e si guarda bene dal commettere qualche sciocchezza. È lì il problema. Immaginiamo, per esempio, che Bologna potesse tenere due-tre o quattromila immigrati ai quali dare un lavoro. Questi si comporterebbero bene, a parte la solita delinquenza che c'è anche tra gli italiani; anzi, forse sarebbero anche meno propensi, perché l'immigrato ci tiene molto di più a ingraziarsi l'ambiente: una popolazione di siciliani vecchia epoca sarebbe più pericolosa che gli immigrati. Un irregolare senza lavoro, povero, senza possibilità e con figli è chiaro che o ruba o si dà alla droga. (Bologna: Tribunale)*

*Normalmente, lo straniero che ha il permesso di soggiorno, che è regolare, difficilmente ha collegamenti con attività criminali, perché uno che è regolare si trova un posto di lavoro e cerca di inserirsi nella società. Certamente ci sono delle eccezioni. (Modena: Tribunale)*

*La maggioranza sono irregolari. Ci sono anche i regolari, che non disdegnano di commettere fatti di questo tipo; però, nella maggioranza sono irregolari. Anzi, le posso dire che noi abbiamo avuto grandissime difficoltà a stabilirne l'identità. Due grossi processi che abbiamo condotto su sfruttamento della prostituzione e droga hanno comportato una preventiva attività di identificazione di queste persone: prima abbiamo fatto le fotografie, poi abbiamo cercato la loro identità, e abbiamo riscontrato che molti di questi personaggi avevano declinato identità diverse in varie occasioni. (Rimini: Tribunale).*



*Io sono sicuro che la stragrande maggioranza delle persone extracomunitarie che vengono in Italia siano persone oneste. Ho avuto molte volte esperienza di questo: ho conosciuto anche nel mio privato soggetti extracomunitari dediti ad attività lecite che sono probabilmente vittime essi stessi di quel grado di confusione, di incertezza legislativa e di linea politica di cui le parlavo prima. Per cui ci troviamo di fronte ad una minoranza, ma una minoranza che è molto pericolosa perché è molto sfuggente e, certamente, coloro i quali riescono a commettere, anche spesso, reati per sopravvivere, o per vivere più o meno comodamente, costoro sono certamente al di fuori di qualunque schema di legalità. Quindi, vi è quasi una coincidenza per lo meno tendenziale fra coloro che non sono inquadrabili dal punto di vista amministrativo e coloro i quali soggetti interessanti, quantomeno ai fini di una osservazione per la realizzazione di fenomeni di interesse penale. (Forlì: Pretura)*

*Io credo che ci sono delle grandi favole metropolitane, per cui l'extracomunitario venga in Italia per fare <...> le donne per fare le segretarie d'azienda e gli uomini per lavorare nei campi. Rendiamoci conto che in Albania, Croazia si vede il Tg1, Tg2, ecc.; si sa benissimo cosa succede in Italia; in Tunisia è lo stesso. Quindi, la donna albanese che viene qua convinta a fare la segretaria di azienda è inesistente <...> come per il tunisino <...> Ho conosciuto tantissimi africani che, in Italia, facevano mestieri dignitosi e che dicono "io sono partito da là, ero una brava persona là e sono una brava persona qua". Quelli che là erano sfaccendati, non facevano niente, sono venuti in Italia per spacciare droga. Io credo che il disegno sia iniziale, è difficile pensare a gente che si muova pensando di fare un'attività onesta lecita, e che in Italia, per caso, per condizioni avverse o per cattivo destino cambi strada. (Ravenna: Pretura)*

Gli intervistati parlano indifferentemente di irregolari e clandestini, intendendo in ogni caso persone senza documenti o, per usare il linguaggio degli intervistati, "sedicenti". Il fatto che tali persone siano entrate in Italia clandestinamente, o siano entrati regolarmente e successivamente rimasti irregolarmente, non sembra essere percepito come rilevante per spiegare il loro coinvolgimento in attività illegali. Sono esemplari, a questo proposito, le seguenti dichiarazioni rilasciate da uno dei magistrati intervistati:



*Il regolare <...> bisogna vedere cosa si intende per regolare! Perché la regolarità in Italia è purtroppo un dato che viene modificato con sanatorie, non sanatorie, ecc. È chiaro che quelli che hanno il permesso di soggiorno in regola sono quelli che normalmente si assoggettano alle norme del vivere civile, e includo anche i vu' cumprà, ad esempio, che per me non sono dei delinquenti, che fanno le loro attività e sono abbastanza regolari. È chiaro che l'albanese sfruttatore della prostituta è assai difficilmente un regolare perché non ha regolarità nell'ingresso, non può dimostrare mai di aver lavorato seppure in qualche maniera; quindi, è per definizione irregolare. Ci può essere qualcuno che è regolare e fornisce una copertura, l'appartamento, ecc., ma sono personaggi che hanno una funzione marginale. È chiaro che se io debbo fare centro a Lido Adriano l'appartamento lo affitterà un mio concittadino che è regolare, ma che è regolare solo forse formalmente e si presta con la propria regolarità per permettere a me e agli altri del gruppo di commettere reati. (Ravenna: Pretura)*

Le uniche eccezioni sono Cesena e Ferrara. Per quanto riguarda Cesena, l'intervistato ha affermato che, in città, gli stranieri regolari e irregolari commettono reati nella stessa proporzione. A Ferrara, è emerso che il problema dei clandestini (autori di reato e non) è molto limitato e che non vi è una grossa differenza in termini di coinvolgimento in attività illegali tra regolari e irregolari: il fatto di avere un lavoro ed essere regolarmente residente non impedisce di ubriacarsi ed essere denunciato per ubriachezza o per rissa. La maggioranza dei clandestini è composta da nomadi, mentre esistono pochissimi clandestini di altre nazionalità, i quali si limitano a chiedere l'elemosina ai semafori o a commettere qualche piccolo furto. Ferrara rappresenta un punto di passaggio per clandestini diretti altrove, ma che comunque non commettono reati in città.

*Qua sono quasi tutti regolari, con permesso di soggiorno, molto spesso con attività lavorativa. Di irregolari ne ho visti pochissimo <...> Molti sono cittadini incensurati, entrano col permesso, lavorano davvero, e poi fanno un'attività parallela di traffico di droga. Gli irregolari erano quelli dello sfruttamento della prostituzione: quelli mi sembrano fossero irregolari, tranne uno che lavorava e con permesso di soggiorno; ma il resto sono persone da tempo in Italia, lavorano, sono ben inseriti, solo che guadagnano poco e quindi integrano. (Ferrara: Tribunale)*



*D: Si può fare una distinzione, nel tipo di criminalità che commettono gli stranieri, tra legali e illegali? I clandestini e le persone regolari commettono gli stessi reati o resti diversi?*

*R: Commettono gli stessi reati. (Commiss. Cesena)*

Nonostante i due ultimi casi citati, la condizione di clandestinità/irregolarità è quasi sempre considerata un fattore fortemente legato ad un maggiore coinvolgimento in attività illegali. La condizione di regolarità, magari faticosamente conquistata, è invece considerata un forte deterrente per gli stranieri.

Gli stranieri regolari, tendenzialmente, delinquono meno; quando lo fanno, commettono reati diversi, meno gravi o, comunque, meno visibili: forniscono, ad esempio, il supporto logistico a immigrati irregolari che commettono reati di strada. Gli stranieri regolari che commettono reati sceglierebbero di dedicarsi ad attività delittuose che non li esponano al rischio di essere sorpresi in flagranza dalla polizia, al fine di non perdere il permesso di soggiorno ed essere espulsi. Al contrario, si ritiene che lo straniero irregolare, “non avendo nulla da perdere”, abbia molti meno problemi a “farsi beccare” dalla polizia: tanto più quando non possenga documenti di identità (o abbia provveduto ad occultarli), poiché sa che verrà molto difficilmente accompagnato alla frontiera (vedremo più avanti che le cose non stanno proprio così).

*Prevalentemente, quelli che arrivano alla mia attenzione sono irregolari, ma ci sono fior di criminali che hanno il permesso di soggiorno, recentemente mi sono occupato di un caso di un residente a Forlì, che era un grosso spacciatore di stupefacenti; è stato condannato a una pena piuttosto elevata, era sposato qui in Italia, ecc. L'extracomunitario in regola costituisce molte volte una sorta di base operativa <...>, un appoggio logistico <...> Dall'altra parte, queste persone si espongono poco proprio per favorire l'attività criminale <...> e vengono coinvolti meno nell'attività criminale esecutiva. (Forlì: Tribunale)*

*D: Gli stranieri che commettono i reati di cui abbiamo parlato fino ad adesso, sono regolari o irregolari? O è indifferente?*

*R: La buona percentuale sono irregolari. Poi ci sono quelli che pur essendo irregolari, non diventano regolari; pur avendo espulsioni a carico o comunque provvedimenti a carico, continuano a permanere in zona <...>*



*D: Lo straniero regolare delinque meno?*

*R: Effettivamente lo straniero regolare delinque meno. In linea di massima, si tratta di irregolari, però quantificare quanti sono gli irregolari comunque è difficile. (Ravenna: UCT)*

*R: No, non c'è una differenza, se non nel fatto che chi ha un soggiorno logicamente rischia di più, nel senso che se diventa una persona pericolosa gli può anche essere revocato quel soggiorno. Non c'è una differenza. Non è che posso dire commettono più reati i regolari o gli irregolari: certo è evidente che da una posizione di irregolarità si ha meno da perdere tra virgolette, nel senso che, se non si ha il soggiorno, si rischia l'espulsione. Però, se uno ha un soggiorno, magari per lavoro, e nello stesso tempo commette un reato rischia di più, perché il soggiorno gli può essere revocato.*

*D: E questo secondo lei funziona da deterrente?*

*R: Già il fatto di avere un soggiorno per lo straniero è una conquista, perché vuol dire che è arrivato regolarmente e ha ottenuto un soggiorno con una motivazione specifica. Per esempio, quando io mi trovo, non so, a dover rinnovare dei soggiorni per attesa occupazione, quindi di coloro che sono iscritti alle liste di collocamento per capirci, che non hanno modo di dimostrarmi che hanno lavorato, allora lì possono notare la commissione di qualche reato. Però, uno che ha un lavoro è difficile che commetta un reato, a meno che non siano reati particolarmente gravi. Chi ha un lavoro, un contratto di lavoro, non si preclude la possibilità di rimanere in Italia per una sciocchezza. (Forlì: US)*

*R: La partecipazione di chi è regolare in Italia a queste attività delinquenziali è data dal supporto logistico. Chiaro che chi è in Italia regolarmente ha più possibilità di muoversi, nel senso che è sottoposto a meno controlli e quindi chi ha una posizione di regolarità fornisce il supporto logistico: la casa, ecc. Prima ho fatto l'esempio della documentazione falsa che è stata prodotta da chi era regolarmente residente in Italia.*

*D: Ma, quindi, secondo lei, chi è residente fornisce il supporto logistico?*

*R: Esiste*

*<...>*

*D: In che senso?*

*R: C'è una certa collaborazione da parte di chi è regolarmente*



*residente in Italia, perché magari l'appartamento viene data in affitto ad uno straniero munito di regolare permesso di soggiorno: lei sa che, nel momento in cui un italiano affitta la casa ad uno straniero, c'è la comunicazione all'autorità? Ora, controllando, viene fuori che quella persona è regolarmente residente. Attraverso indagini, poi, si scopre che quella casa costituisce ricettacolo di pregiudicati: per esempio, viene tenuta lì la droga.*

*D: E per quanto riguarda gli irregolari?*

*R: Quello è un grosso problema; molti sono dediti ad attività illecite. Tralasciando i reati minori, come furto ricettazione, la stragrande maggioranza dei reati commessi dai clandestini sono attinenti lo spaccio; oppure, da parte degli albanesi, lo sfruttamento e la prostituzione e il favoreggiamento dell'ingresso clandestino in Italia, anche mediante documenti falsi. (Bologna: US)*

*R: Difficilmente troviamo stranieri in regola che commettono reati. Ce ne sono, ma molto pochi.*

*D: Quindi più che altro sono ...?*

*R: Sono irregolari.*

*D: A Bologna, dicevano che negli interventi della volante si trovano molto più spesso stranieri irregolari, perché non hanno nulla da perdere, non avendo il permesso di soggiorno. Allo stesso tempo ci hanno detto che gli stranieri regolari non è che non commettano reati, ma ne commettono di meno visibili; magari sono quelli che stanno dietro una certa organizzazione.*

*R: Può essere. La Squadra Mobile è più deputata fare questo tipo di considerazioni. Noi, come esperienza, come interventi immediati, vediamo <...> che per l'80% sono extracomunitari irregolari.*

*D: Irregolari in che senso? Perché non hanno proprio documenti? Perché hanno il permesso di soggiorno scaduto?*

*R: Non hanno documenti. No, no, senza niente. Sedicenti. (Reggio Emilia: UCT)*

I clandestini/irregolari che commettono reati vengono raggruppati dagli intervistati in due categorie, definite sulla base delle caratteristiche originarie del 'progetto migratorio': da una parte, una maggioranza venuta in Italia (regolarmente o clandestinamente) con l'intento di commettere reati, dall'altro parte, una minoranza venuta per lavorare. La prima categoria è ritenuta responsabile dei reati più gravi (ad esempio lo spaccio di stupefacenti) e continua a commettere reati,



anche dopo essere riuscita, magari sfruttando una sanatoria, a regolarizzarsi. Si tratta di immigrati che hanno pianificato di entrare in Italia illegalmente, sapendo che in questo modo avrebbero violato le leggi italiane, e che, per questa stessa ragione, sono ritenuto propensi, fin dal loro ingresso, a mettere in atto progetti criminali. Questa descrizione viene molte spesso usata per albanesi, europei dell'Est e maghrebini.

*Sono soprattutto extracomunitari nordafricani, algerini, tunisini, marocchini; lo spaccio è prevalentemente loro. Adesso si stanno creando delle altre specializzazioni, nel senso che si vedono persone provenienti dall'Est - rumeni, slavi, ecc. - che hanno altre attività, prevalentemente legati allo sfruttamento della prostituzione. (Bologna: UCT)*

*Guardi, io dico che chi arriva irregolarmente, difficilmente riesce a mettersi in regola. Adesso ci sarà questa sanatoria e vedremo; però, il legame col mondo della malavita costituisce una palla al piede per potersi inserire nella società; per lo meno, questa è una mia considerazione in quanto dati statistici non ne ho. Tuttavia, io credo che chi parte da un paese straniero, parte con l'intenzione di migliorare le proprie condizioni di vita; se poi questo riesce a farlo in modo legale o in modo illegale è un altro tipo di discorso. C'è chi ha la fortuna di trovare un posto di lavoro, però questo è collegato al fatto di essere regolare, perché se sono clandestini non possono nemmeno trovare un posto di lavoro. (Modena: Tribunale)*

*D: Si può fare una distinzione rispetto alla criminalità tra immigrati clandestini, regolari, irregolari? Commettono tipi di reato diversi?*

*R: Dunque, in questo momento dovrei dire di no, perché con tutte le sanatorie che ci sono state in Italia non esistono praticamente più irregolari. Quindi, in questo momento, sono tutti, o stanno tutti per diventare, regolari; quindi, non ci può essere alcuna differenza. Se invece parliamo tra quelli che già ab origine sono entrati regolarmente e quelli che ab origine sono entrati irregolarmente, normalmente, uno che entra in Italia regolarmente vuol dire che aveva già il posto di lavoro, sapeva da chi andare, da chi non andare <...> in quel caso, la differenza c'è. Quelli che sono entrati fin dall'inizio regolarmente compiono attività illegali in misura nettamente inferiore agli altri.*

*D: E anche attività di tipo diverso? O i reati sono sempre gli stessi?*



*R: I reati possono essere compiuti tutti da chiunque.*

*D: Si parla di tendenze ...?*

*R: Di tendenza: quello che è entrato regolarmente perché aveva già un obiettivo, aveva già un lavoro, aveva già qualcuno che lo sosteneva, è difficile che ti passi a fare il reato. Passa a fare il reato o si mette a compiere reati, se era già entrato in Italia con quell'intenzione, e tutta la preparazione era semplicemente un paravento; ma sono episodi, magari anche importanti, ma del tutto marginali, non hanno rilevanza nel contesto della globalità. (Reggio Emilia: UCT)*

I clandestini/irregolari che rientrano nella seconda categoria commettono o reati meno gravi, miranti a soddisfare le necessità di mera sussistenza (piccoli furti di abbigliamento, generi alimentari, modiche quantità di denaro, ecc.), o illeciti resi inevitabili dalla loro condizione giuridica (lavoro nero, abusivismo commerciale, ecc.) e che non sono considerati, dagli intervistati, reati in senso proprio.

Alla problematicità della posizione legale - assenza di permesso di soggiorno, documenti di identità ritenuti validi e, più in generale, uno status legale estremamente fragile - associano spesso delle precarie condizioni socioeconomiche-lavoro, alloggio, reti di supporto, ecc. Sono altresì destinati ad uscire completamente dall'illegalità, nel momento in cui dovessero ottenere un permesso di soggiorno.

L'associazione tra posizione legale e posizione lavorativa formale, oltre che per spiegare il coinvolgimento differenziato degli immigrati in attività criminali/illegali, viene invocata di frequente anche per giustificare misure di polizia e decisioni processuali. La posizione lavorativa, più precisamente il fatto di svolgere un lavoro regolare, è la variabile cruciale utilizzata per valutare il comportamento normale o deviante dell'immigrato. L'associazione tra normalità e impiego formale svolge, come vedremo in seguito, un ruolo cruciale nella valutazione della personalità dell'imputato e delle circostanze nelle quali il reato ha avuto luogo. A sua volta, la possibilità di ottenere un lavoro, e avere quindi un inserimento normale nel contesto italiano, viene fatta dipendere strettamente dal possesso del permesso di soggiorno.

*Sono stranieri, marocchini, clandestini, quindi senza fissa dimora in Italia, non in regola con norme del soggiorno <...> Di conseguenza, il fatto che non hanno una posizione regolare li porta a non poter lavorare, a non poter trovare una casa, e quindi li costringe a compiere*



*una serie di reati a catena. I reati per cui loro vengono prevalentemente denunciati e arrestati sono quelli contro il patrimonio, furti, ricettazione, reati in materia di armi, perché loro sono soliti girare con coltelli, infatti noi quasi tutti i giorni interveniamo per risse, con coltelli, roncole, cose di questo tipo, e poi reati in materia di stupefacenti, di piccolo spaccio, marijuana, droghe leggere quasi mai vengono arrestati extracomunitari. Un altro tipo di reato, per il quale loro vengono spesso denunciati, è la rissa, per motivi futili e occasionali, per quello che loro ci dicono, anche se, in realtà, possono nascondere dissidi per altre ragioni. (Bologna: UCT)*

*Sono giovani (considero giovani fino ai quarant'anni), non hanno titolo di studio e, secondo me, lo fanno per trovare delle fonti di sostentamento, anche se in modo molto brutto; però, io penso che sia questo il motivo per cui lo fanno. Alcuni sì, partono già sapendo cosa vengono a fare; però, per quanto riguarda la microcriminalità e specialmente lo spaccio della droga, probabilmente, nasce anche della difficoltà di trovare mezzi di sostentamento qui. (Forlì: Pretura)*

Queste interpretazioni si basano su due assunti che raramente vengono esplicitati. In primo luogo, si ritiene che le opportunità prevalenti di lavoro in Italia si concentrino nel settore legale<sup>21</sup>; in secondo luogo, le attività che caratterizzano l'esteso ed eterogeneo settore informale, quando sono riconosciute, vengono ritenute contigue ad attività criminali in senso stretto (spaccio di droga, sfruttamento della prostituzione, ricettazione, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, riduzione in schiavitù, ecc.). Al di là della legittimità teorica e dei fondamenti empirici di tale posizione (Ruggiero 1997), non vengono riconosciute le posizioni ben diverse in cui gli stranieri e gli italiani coinvolti in tali attività possono venirsi a trovare. Se il guadagnarsi da vivere prostituendosi, all'interno di una rete di sfruttamento della prostituzione, è necessariamente intrecciato ad attività di carattere criminale, non si può certo dimenticare che sfruttatore e prostituta, tanto dal punto di vista sociale quanto da quello strettamente giudiziario, si trovano su posizioni ben differenti. Lo stesso dicasi, per l'operaio dequalificato impiegato in nero da italiani o da connazionali e soggetto a forme di lavoro coatto che rasentano la riduzione in schiavitù.

Se possiamo ad analizzare le organizzazioni criminali di stranieri nei



diversi contesti territoriali, dobbiamo *in primis* sottolineare la quasi totale assenza di informazioni. Gli intervistati non sono stati spesso in grado di fornire elementi significativi sia per valutarne l'esistenza sia per ricostruire le caratteristiche salienti di tali organizzazioni.

Per quanto concerne le interviste alla polizia, il basso livello di conoscenza dipende, come anticipato, molto probabilmente dagli uffici scelti. Si tratta, infatti, di aspetti che possono essere messi in luce solo grazie a indagini complesse, che ricadono, in genere, nelle competenze della Squadra Mobile.<sup>22</sup>

Da parte della magistratura, si ritiene che la capacità organizzativa sia o inesistente, per le caratteristiche stesse dei reati (principalmente reati predatori di secondaria importanza, quali borseggi, effrazioni, scippi), o difficile da definire e conoscere.

*Noi, per la verità, non abbiamo notato delle grosse organizzazioni, tipo la mafia, per dire. Certamente, alcune attività richiedono per necessità l'associazione a delinquere tra vari personaggi; delle volte è difficile stabilire una netta linea di demarcazione tra il concorso nel reato di più persone e una vera e propria associazione a delinquere. Direi che, in linea di massima, di vere e proprie associazioni ce ne sono poche, sempre legate a droghe e prostituzione; i furti sono opere individuali e che non sono patrimonio esclusivo di nomadi, albanesi e sudamericani <...> ma ci sono anche gli italiani, i tossicomani che hanno bisogno di soldi; mentre le rapine (banche, poste, ecc.) sono compiute quasi sempre da italiani. (Rimini: Tribunale)*

*<...> Sempre riferendoci al territorio di Forlì e sempre con la riserva che le ho fatto prima, cioè che la voce più attendibile sarà quella del collega dell'altra procura, ritengo di poter escludere la presenza di vere e proprie bande o organizzazioni criminali, almeno con manifestazioni inquietanti e dirette. È possibile che ci siano dei collegamenti intersoggettivi e interpersonali, con punte operative probabilmente in altre zone, per esempio nel riminese o in città come Bologna o in altre zone di Italia. Collegamenti interpersonali che, però, non vedono, a mio avviso, almeno a livello medio basso, rapporti tra etnie diverse; cioè, ho notato che c'è una certa gelosia razziale nella perpetrazione di queste attività, una sorta di comunanza istintiva per operare anche sul piano dei reati.*

*È possibile che ci sia una disputa per lo spaccio e la prostituzione, ma per quanto riguarda la microcriminalità ci sono, ripeto, collegamenti -*



*anche perché questi reati implicano una certa formazione - ma che non implicano delle vere e proprie organizzazioni: c'è la famiglia, c'è l'amicizia, c'è il sodalizio occasionale derivante dalle circostanze dell'immigrazione e dalle comunità di accoglienza; questi sono fattori aggreganti, ma organizzazioni nel forlivese oggi non è possibile riscontrarne. (Forlì: Pretura).*

Lo stesso dicasi circa il rapporto tra criminalità straniera e italiana, fatta eccezione per un'indagine riferita dal procuratore di Bologna, dalla quale sono risultati accordi tra criminali albanesi e italiani attivi entrambi nel ravennate.

*D: E i rapporti con la criminalità italiana invece come sono?*

*R: Citavo prima il caso di Ravenna, dove abbiamo visto che la criminalità locale si è appoggiata a quella albanese, dando luogo a una mistura molto pericolosa. Questo può succedere anche a Bologna, e succederà se non è ancora successo. Non vorrei essere pessimista, ma mi sembra una logica progressione di quello che sta accadendo.*

*R: Non ci sono stati conflitti tra ...?*

*D: Ci sono stati conflitti diverse volte, anche armati, tra bande appartenenti a nazionalità diverse; questo è un altro segnale di quello che stavo dicendo. (Bologna: Tribunale)*

*R: Altre attività non le rilevo, io so che ci sono stati anche degli omicidi, e il fatto inquietante è che si era creato un sodalizio, un'intesa tra la criminalità albanese e la criminalità italiana in riviera; a seguito della collaborazione tra la distrettuale di Bologna e la distrettuale di Lecce si è scoperto che il traffico partiva da Lecce con appoggi dalla mafia locale, la Sacra Corona, e terminava nella riviera romagnola: sia droga leggera che pesante.*

*D: Questo intreccio tra criminalità organizzata autoctona e straniera si verifica spesso?*

*R: Con quella marocchina non l'ho rilevato; solo con quella albanese, però non ho una grande esperienza <...> probabilmente gli africani lavorano più a gruppi stagni.*

*Io penso che ci sono interesse comuni alla criminalità degli stranieri e a quella italiana; laddove ci sono interessi comuni c'è accordo, e qua c'è tra albanesi e italiani.*

*<...> Non ci sono stati scontri tra albanesi e italiani per la conquista*



*del territorio; per quello che ho visto io, in questa zona c'è un connubio; <...> tant'è che le imputazioni sono di associazione tra italiani e albanesi. (Ferrara: Tribunale)*

*R: Per lo sfruttamento della prostituzione le ho accennato che abbiamo avuto una grossa indagine dove abbiamo notato una grossa organizzazione del centro Africa che si incaricava di reclutare delle donne di quei paesi, di portarle qui in Italia: fornivano loro dei documenti, alloggi, aiuti economici, preservativi, ecc. In quei casi, si può parlare di una vera e propria organizzazione, però non collegata con criminalità italiana.*

*Se non ricordo male lo sfruttamento della prostituzione e lo spaccio di stupefacenti era prima attività tipica di organizzazioni italiane, non dico mafia o camorra, però erano dei personaggi italiani. Adesso direi che sono stati quasi completamente sostituiti da questi immigrati: per lo meno, lo sfruttamento e lo spaccio al minuto (le grosse organizzazioni milanesi o meridionali che fanno arrivare la droga a Rimini, non le so dire se siano italiane o non).*

*D: Le è mai capitato di riscontrare dei conflitti tra bande o associazioni per la conquista o la difesa dei mercati illegali, sia tra bande di stranieri sia tra queste e bande italiane?*

*R: Dunque il sospetto che alcuni fatti di sangue possano essere collegati al controllo del mercato della droga o della prostituzione lo abbiamo avuto. <...> Però, non è facile accertarlo perché questo non emerge facilmente. Anche in occasione di un recente fatto di omicidio, l'idea che possa essere collegato a fatti di questo tipo l'abbiamo avuta. (Rimini: Tribunale)*

Si riscontra, come già accennato in precedenza, una radicata convinzione circa l'esistenza di una articolata organizzazione criminale albanese, attiva in diversi settori illegali: dall'immigrazione clandestina al traffico di stupefacenti, dallo sfruttamento della prostituzione al traffico d'armi con la ex-Jugoslavia. Anche in questi casi, mancano, tuttavia, riscontri diretti. Le informazioni sul livello e sulle forme organizzative, così come sui rapporti di diverso tipo che collegano criminalità locale e gruppi criminali stranieri, derivano spesso da supposizioni e, solo in alcuni casi, da indagini articolate.

L'unica fattispecie di reato quasi sempre associata alla criminalità albanese e per la quale va fatto un discorso a parte è lo sfruttamento della prostituzione. Quasi tutti gli intervistati sostengono che esistono



organizzazioni, più o meno ramificate, costituite prevalentemente da albanesi e slavi, ma non solo, che cooperano con la criminalità locale nella gestione delle diverse fasi lungo le quali si snoda il controllo della prostituzione di strada: dall' "importazione delle ragazze", che vengono più o meno raggirate e/o indotte con la forza a venire in Italia per prostituirsi, alla predisposizione delle case, dalla gestione diretta di alcuni aspetti dell'attività sulla strada, fino alle diverse forme di negoziazione con altre organizzazioni criminali per la gestione del mercato (si veda, per questi aspetti, anche il capitolo dedicato alla prostituzione del presente rapporto).

*L'organizzazione criminale commette dei reati di un certo spessore, che sono quelli che possono procurare anche un utile significativo; quindi, l'organizzazione di extracomunitari è l'organizzazione che sfrutta le prostitute, non quella che organizza le rapine (questo è più un fatto di autoctoni o di persone che vengono da altre parti e tornano con l'aereo...) o attività connesse allo spaccio di stupefacenti. (Bologna: Tribunale)*

*Lo sfruttamento della prostituzione è invece organizzato. Abbiamo visto, nel corso di alcune indagini, che c'erano personaggi collegati anche con l'ambasciata di questi paesi: organizzavano veramente la tratta di queste donne. (Forlì: Pretura)*

*All'inizio non c'era questa presenza. Adesso ci sono invece delle vere e proprie organizzazioni che non riguardano il nostro territorio, ma i centri maggiori <...> Anche noi abbiamo proceduto per associazioni a delinquere nei confronti di alcuni albanesi, ma un'associazione a delinquere formata da quattro, cinque persone per lo sfruttamento della prostituzione; non siamo di fronte ad una banda molto organizzata, come invece risulta in altre realtà, come Milano, Roma o la zona del Brennero; quindi, direi che fatalmente si andrà verso questo, cioè verso il consolidamento di organizzazioni criminali, e verso la sparizione dell'organizzazione cellulare attuale. Attualmente, ci sono, ad esempio, due albanesi che controllano quattro o cinque prostitute, in un segmento della statale adriatica; questo forse verrà superato e si creeranno organizzazioni che avranno il monopolio. Questo lo dico perché già sta avvenendo in centri più grandi del nostro, che sono 'all'avanguardia'. (Forlì: Tribunale).*



*Sono bande, organizzazioni, ma non saprei dire la loro consistenza. Sono sempre attività che presuppongono una certa divisione dei ruoli <...> Poi sa <...> molte volte sono come delle imprese che hanno una diversificazione nella loro attività: sono strutture flessibili.*

*<...>*

*Credo che lo sviluppo quantitativo ci sia stato; lo sfruttamento della prostituzione c'è sempre stato, ma quando le prostitute erano poche il fenomeno era più governato, molto più casalingo; adesso, è chiaro che se abbiamo delle prostitute dall'Albania, portate qui da un'organizzazione, questo è qualitativamente nuovo e diverso rispetto a quello che succedeva prima; la novità è insita nello stesso numero che dà un senso diverso al fenomeno. (Ravenna: Pretura)*

#### 4. LA GESTIONE DELL'INSICUREZZA TRA ADATTAMENTI ORGANIZZATIVI E PRESSIONI ESTERNE

Nei due paragrafi precedenti abbiamo esaminato separatamente i due aspetti cruciali in materia di controllo dell'immigrazione: la condizione legale e il coinvolgimento in attività illegali.

Questi due aspetti dovrebbero trovare un corrispettivo in due sistemi relativamente separati e autonomi di pratiche da parte di polizia e magistratura. L'assenza del reato di immigrazione clandestina rende estranee al sistema penale tutte le questioni concernenti il soggiorno e la gestione dell'immigrazione irregolare (ad eccezione fatta dei reati di falso in costanza di sanatoria). Al contrario, ogniqualvolta uno straniero venga denunciato per un reato, dovrebbero venire attivate le procedure previste dal codice penale per il trattamento degli indagati e, successivamente, degli autori di reato.

Sempre sulla carta è plausibile ipotizzare che le pratiche di prevenzione/repressione delle attività illegali messe in atto da polizia e magistratura risultino costitutivamente differenti da quelle seguite nella gestione di coloro che, non avendo commesso alcun reato e/o non avendo pendenze con la giustizia, siano solo privi del permesso di soggiorno.

In questo paragrafo, vedremo come nella prassi quotidiana le cose seguano un corso differente.

Ci soffermeremo, dapprima, sulle strategie e sulle pratiche per mezzo



delle quali le forze dell'ordine conducono le attività di prevenzione/repressione dei reati e sui principali problemi che polizia e magistratura incontrano nel trattare gli autori di reato stranieri.

Vedremo, in questo contesto, di nuovo all'opera - in diversi momenti delle attività di routine svolte dagli UCT/UPG, così come nello svolgersi delle procedure standard del sistema giudiziario - l'intreccio indissolubile tra aspetti di rilevanza penale, connessi ai comportamenti degli autori di reato e l'insieme di problemi, esposti nel terzo paragrafo, relativi alla condizione legale degli stranieri.

Ci soffermeremo, in particolare, sulle modalità secondo le quali tale intreccio struttura e riorienta le scelte degli agenti di polizia nel lavoro quotidiano di controllo del territorio. Vedremo, altresì, come da un lato la condizione legale entri in gioco nelle indagini e nelle azioni penali promosse dalle Procure della Repubblica e, dall'altro lato, influisca sull'iter giudiziario e processuale.

Successivamente, ricostruiremo i principali adattamenti organizzativi messi in atto dagli uffici di polizia e dalle Procure della Repubblica dell'Emilia-Romagna studiate, per rendere più efficace le attività di prevenzione, indagine e repressione, rivolte espressamente ad attività illegali che coinvolgono cittadini stranieri.

Nella parte finale del paragrafo, ci occuperemo da ultimo delle 'pressioni' cui le due istituzioni studiate si trovano esposte, e, di conseguenza, dell'ambiente extra-organizzativo nel quale si trovano a operare. Analizzeremo la rilevanza delle richieste di intervento nei confronti di stranieri coinvolti a vario titolo in attività delittuose, o sospettati di minacciare la sicurezza della città, che la cittadinanza rivolge alle forze di polizia e alla magistratura, sia direttamente (attraverso esposti, lettere, petizione, segnalazioni richieste di intervento e manifestazioni più o meno organizzate di protesta) sia indirettamente (per mezzo delle sollecitazioni dei media locali).

Vedremo dunque all'opera, anche se solo per alcuni aspetti, l'insieme di attori individuali e collettivi che partecipano alla creazione dell'allarme sociale sulla criminalità degli immigrati.

#### **4.1. Il controllo dell'immigrazione tra verifiche amministrative e attività preventivo/repressive**

Come ricordavamo poco sopra, ciò che concerne lo statuto legale degli stranieri e ciò che concerne il coinvolgimento di cittadini stranieri



in attività criminali, rimandano a due sfere, almeno in astratto, ben distinte. Ad esse dovrebbero corrispondere, procedure formali, interventi di contrasto e pratiche di gestione differenti: nel primo caso - gestione dell'irregolarità - l'azione delle forze di pubblica sicurezza dovrebbe essere orientata a scoprire le persone presenti nel territorio di competenza, in violazione delle norme che regolano il soggiorno in Italia, indipendentemente dal fatto che esse abbiano commesso, o stiano per commettere, reati; nel secondo caso - contrasto delle attività criminali - l'azione preventiva, investigativa e repressiva dovrebbe essere orientata innanzitutto all'individuazione degli autori di reato in quanto tali, indipendentemente dal loro status legale, che dovrebbe rappresentare una caratteristica subordinata agli aspetti di rilevanza strettamente penale.

L'elemento saliente che emerge dalla nostra indagine - già anticipato, del resto, nei paragrafi precedenti - riguarda la difficoltà, in relazione all'azione complessiva della polizia, di distinguere in modo netto tra un agire finalizzato all'applicazione del testo unico in materia di irregolarità, e un agire orientato alla prevenzione/repressione di reati.

Per quanto riguarda la sanatoria, abbiamo già visto in che misura la sovrapposizione tra l'immagine dello straniero clandestino e dello straniero criminale si manifestino in occasione delle verifiche conseguenti alla presentazione della domande di permesso di soggiorno.

Da un lato, infatti, lo spunto per il varo delle sanatorie risiede nella constatazione che nel territorio nazionale vive e lavora una quota considerevole di stranieri irregolari, che (1) non hanno mai avuto un permesso di soggiorno o che lo hanno perso perché privi dei requisiti, (2) sono de facto integrati nei sistemi socioeconomici locali (sono largamente impiegati nel settore informale e sono riusciti a trovare un alloggio, per quanto di fortuna) e (3), aspetto più importante, non sono dediti ad attività delittuose.

Dall'altro lato, la sanatoria rappresenta, in maniera diversificata a seconda delle questure, un'occasione privilegiata di controllo sociale: questo non solo perché viene regolarizzata, e quindi sottoposta a verifiche e controlli amministrativi, una condizione - quella dell'irregolare - che per definizione è sfuggente, ma anche perché le verifiche alle quali la concessione del permesso di soggiorno è subordinata contemplan l'esame, a un diverso grado di



approfondimento, della storia penale del richiedente. La sanatoria fornisce, in particolar modo ove vengano utilizzati in modo sistematico i rilievi fotodattiloscopici per accertare l'identità dei richiedenti e l'utilizzo di eventuali *alias*, un'opportunità unica di schedatura sistematica degli stranieri presenti sul territorio nazionale.

Nel caso delle sanatorie, la relazione tra aspetti legali e penali scaturisce dal sospetto che coloro che fanno domanda di sanatoria non siano in possesso dei requisiti perché soggetti precedentemente a provvedimenti di espulsione o a denunce/condanne penali. Come abbiamo visto, la facilità con cui i clandestini sono ritenuti in grado di nascondere la propria carriera penale porta la polizia ad estendere in modo a volte molto capillare controlli che possono dare esiti interessanti sotto il profilo penale. Da una prassi amministrativa, scaturiscono dunque elementi direttamente rilevanti ai fini di prevenzione/repressione dei reati.

Questa relazione si inverte se passiamo ad analizzare il modo in cui la condizione legale e quella penale si intrecciano nelle prassi di controllo del territorio.

L'attività di prevenzione dei reati di competenza dell'UPG si concretizza nel controllo da parte delle volanti degli immigrati sospetti: molto spesso gruppi di immigrati che stazionano in zone conosciute dalla polizia come zone a rischio.

*R: Vengono fotosegnalati, ma vengono fotosegnalati una, due, tre volte, perché ogni volta danno nomi diversi ... ogni volta cambiano anche solo una lettera, la data di nascita, il luogo, <...> e vengono fuori tutti gli alias.*

*D: Il fotosegnalamento viene effettuato quando si trova uno straniero ...?*

*R: Qualsiasi.*

*D: Che ha commesso un reato?*

*R: No, no, no. Anche così, come prevenzione. Per il fatto di essere irregolari. Perché chiaramente quando la volante li incontra in giro e non hanno documenti, li accompagna per fotosegnalarli, quindi viene fatta come attività preventiva.*

*D: Quindi fa parte di quell'insieme di controlli preventivi di cui parlavamo prima?*



*R: Sì. Per cui una media di ottanta-novanta persone al giorno controllate.*

*D: Ma come si fanno i controlli ... perché non conoscendo bene la realtà riminese faccio fatica ad immaginare ... si fanno i controlli in luoghi dove si sa che sono concentrati particolarmente.*

*R: Sono controlli misti, sia mirati nei posti dove si sa che si ritrovano: stazione ferroviaria, lungomare ... mirati quindi ad alcune aree, all'individuazione di alcuni tipi diciamo di extracomunitari irregolari, sia controlli che poi vengono così, normalmente. C'è un punto di controllo, si ferma una macchina, a caso diciamo, si vede <...> oppure per strada, mentre si effettua servizio di pattugliamento, allora vedi un sospetto, dei cittadini extracomunitari e li si controlla, in questo modo qui.*

*D: Quindi questi controlli sono ...?*

*R: Preventivi. Oppure, addirittura, abbiamo spessissimo - questo è forse tipico di Rimini più che di altre città - controlli preventivi effettuati su richiesta: che sembrerà strano, ma ne abbiamo diversi tipi. È l'esercente un'attività commerciale, il cameriere, il barista che vede quattro o cinque tunisini, albanesi, comunque extracomunitari che si fermano in zona per diverso tempo e chiamano.*

*D: Quindi nell'ambito della propensione a chiamare di cui abbiamo parlato ricevete anche molte chiamate che riguardano extracomunitari?*

*R: Sì. Adesso ne abbiamo una per esempio, di ieri, c'era una richiesta per persone sospette, quattro persone sospette, siamo andati, erano quattro albanesi che abbiamo controllato, erano al bar*

*D: Che non facevano niente o stavano facendo qualcosa?*

*R: Che bevevano tranquillamente.*

*D: Quindi a volte capita che chiamino solo perché vedono uno straniero e poi magari non sta facendo niente?*

*R: Sì. Capita. (Rimini: UCT)*

Il monitoraggio degli stranieri presenti sul territorio coincide con la pratica chiamata "identificazione": si controllano i documenti di identità dello straniero fermato per verificare la regolarità dello status legale e, in loro assenza, lo straniero viene accompagnato in questura per essere fotosegnalato e sottoposto, ove sia legalmente possibile, alla procedura di espulsione.

La possibilità per la polizia di fermare lo straniero e procedere a identificazione e controllo della posizione legale discende direttamente dalla legge, la quale prevede che gli stranieri irregolarmente presenti



siano espulsi e richiede alla polizia di procedere all'individuazione degli irregolari.

*D: Questi controlli vengono fatti solo in caso di reati?*

*R: No, quotidianamente vengono fatti, rientrano nell'attività di controllo del territorio, c'è una attività di prevenzione, quindi si fanno servizi a zone dove si sa che si svolgono più attività illegali o dove c'è una maggiore frequenza di queste persone, vengono prese ed identificate, dal momento che non è mai possibile identificarli sulla strada perché sono sempre privi di documenti allora è necessario l'accompagnamento negli uffici.*

*D: ... ..*

*R: La procedura di identificazione si fa sempre ovviamente quanto si ha la commissione di un reato, qualcosa di questo genere, però anche a scopo di stabilire semplicemente l'identità; comunque sia, già l'essere clandestino sul territorio comporta una sanzione che è sicuramente un'espulsione, però non è mai coattiva, cioè il soggetto viene subito munito di un decreto di espulsione che l'intima di lasciare il territorio italiano entro un determinato periodo, cosa che non succede mai e quindi diventa coattiva solo la seconda volta, cioè quando scaduto il termine la persona viene rintracciata e risulta non ottemperante a quest'ordine. (Bologna: UCT)*

Questa impostazione dell'intervento da parte delle forze di pubblica sicurezza è condiviso anche dalla magistratura.

*R: Per esempio, nella zona universitaria la polizia sorveglia soprattutto gli stranieri e poi li arresta, anche per scopi di indagine, perché sono spesso senza carta d'identità, senza residenza e sono assoggettabili ad arresto. Non c'è bisogno di arrestare un italiano per scopi di indagine, non è un fatto di razzismo è un fatto di indagine*

*D: Ma perché è un fatto d'indagine?*

*R: Lo dice il codice: uno senza residenza è soggetto ad arresto, se no, non li troviamo più. Questo non è razzismo poi nella pratica non lo so, i casi sono diversi è difficile fare un'idea generale, ma il codice prevede che si possono assoggettare ad arresto per i fatti e la pericolosità che sia enunciata da questi fatti: se non so dove risiede è chiaro che lo arresto. (Bologna: Tribunale)*

In questo caso, l'azione della polizia si basa, come già abbiamo visto



(Cfr. § 3), sulla convinzione (che nasce e viene confermata continuamente dall'esperienza quotidiana degli operatori) che gli immigrati che delinquono maggiormente siano i clandestini o gli irregolari. Proprio sulla base di questo assunto, il controllo della condizione legale dello straniero, prassi richiesta dalla legge e connessa alla sfera degli illeciti amministrativi, viene dunque riorientato in una prassi di prevenzione/repressione dei reati.<sup>23</sup>

*È semplice, ogni volta che vengono fermati o per una identificazione o perché ha commesso un reato, noi lo sappiamo, non portano documenti, sono sedicenti danno delle generalità non vere, solo quando non hanno commesso un reato, per stabilire l'esatta identificazione, vengono accompagnati agli uffici e si procede al loro segnalamento <...> vengono fatti rilievi fotografici, vengono prese le impronte digitali e da lì magari facciamo un riscontro con i nostri terminali: riscontro quasi sempre negativo perché il nome risulta inventato; poi, sulla base dei riscontri e rilievi fotodattiloscopici si va a vedere se dagli archivi risulta che questa è stata già fermata, arrestata, denunciata, molte altre volte con dei nomi diversi; quindi, l'impronta diventa l'unico comune denominatore che ci permette non tanto di risalire alla sua identità, perché non sappiamo il nome esatto tra quelli che ha dato. (Bologna: UCT)*

*Hanno proprio un problema di sistemazione abitativa e hanno pensato di risolverlo loro stessi con l'occupazione di alcuni palazzi fatiscenti <...> enormi, ma ridotti in condizioni pessime, mezzi diroccati. Qualcuno dei proprietari ha murato le porte e le finestre dei piani terra per non farli entrare, ma loro hanno buttato giù quel fondello fatto coi mattoni e li hanno occupati. Noi abbiamo dovuto organizzare dei servizi extra, proprio per identificare tutta questa gente che viveva in questi palazzi.*

*D: Per identificare nel senso ...?*

*R: Proprio per sapere chi fossero proprio, perché non sapevamo chi fossero. E abbiamo trovato un grandissimo numero di illegali, senza soggiorno, senza documenti, sporchi, con delle sostanze stupefacenti, perché loro facevano traffico di sostanze stupefacenti. Ne abbiamo arrestati diversi, ne abbiamo espulsi diversi, abbiamo recuperato sostanze stupefacenti, abbiamo fatto delle perquisizioni all'interno addirittura con i cani antidroga, li abbiamo fatti venire da Bologna. (Commiss. Cesena)*



Di fronte al problema della difficoltà di identificare gli stranieri, a causa della mancanza di documenti e delle false generalità che essi spesso forniscono, le interviste mostrano che la polizia reagisce attraverso quelle che possono essere chiamate campagne di identificazione. Si tratta di svolgere intense attività di identificazione nei tempi e nei luoghi in cui si inizia a notare una elevata concentrazione di stranieri, al fine di monitorarne costantemente la presenza.<sup>24</sup>

Come mostrano i brani di intervista riportati più sopra, alla base dell'uso a fini preventivi del controllo dello status legale degli stranieri c'è innanzitutto l'idea che in questo modo si fa un'azione di disturbo nei confronti delle attività illegali, commesse nella zona in cui si eseguono i controlli. Proprio azioni continue di questo tipo vengono utilizzate per fronteggiare a alcune attività illegali (prevalentemente spaccio di droga) e alcuni comportamenti non tollerati dalla morale comune: un caso tipico è la prostituzione di strada.

*Abbiamo la piaga della prostituzione. Una buona parte di donne che si prostituiscono provengono dalla Nigeria <...> però sono poverette che vengono sfruttate nella loro attività. <...> La nostra attività, per quanto riguarda la prostituzione, è quella di cercare di reprimerla, allontanando la prostituta.*

*<...>*

*Come questura organizziamo anche un paio di volte a settimana dei servizi in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri, la Polizia Municipale e la Guardia di Finanza volti proprio al contrasto del fenomeno della prostituzione, quindi la sera si costituisce un gruppo di 15-20 persone e si procede ad accompagnare queste persone in Questura e fotosegnalarle, metterle a disposizione dell'ufficio stranieri e qualche volta qualcuna riusciamo anche ad accompagnarla alla frontiera il giorno dopo; certo, non quanto vorremmo, però questo non dipende né da noi, né dall'ufficio stranieri. (Modena: UCT)*

Se la polizia è convinta che la maggior parte degli stranieri che delinquono siano clandestini (e viceversa), l'azione di prevenzione dei reati e l'azione di controllo della condizione legale possono divenire intercambiabili: esercitando l'una si hanno buone probabilità di ottenere lo stesso risultato a cui si mira con l'altra e viceversa. Si ha l'impressione, talvolta, che, per la polizia, orientare il proprio agire



verso i problemi della condizione legale dello straniero rappresenti una sorta di scorciatoia per 'risolvere' i problemi di sicurezza che coinvolgono gli stranieri. Infatti, nelle zone cosiddette a rischio delle città, cercare di cogliere uno straniero in flagranza di reato comporta, per chi controlla il territorio, un dispendio di energie e di tempo (monitoraggio, appostamenti, ecc.) che non è compatibile con l'attività delle volanti. Le volanti infatti sono poche, devono coprire un territorio vasto e hanno la necessità di effettuare interventi brevi ed efficaci. L'attività di controllo dei documenti degli stranieri a fini di prevenzione di reati è compatibile con le esigenze appena ricordate. Si tratta di un intervento breve, che può anche rivelarsi efficace perché se lo straniero risulta irregolare o clandestino, potrà essere espulso, con ciò impedendo che commetta reati in Italia.

La possibilità, legale e pratica, di espellere lo straniero clandestino/irregolare rappresenta, dunque, l'anello fondamentale nelle strategie di prevenzione/repressione dei reati e dei comportamenti devianti; di conseguenza, anche per quanto concerne le espulsioni si registra la stessa sovrapposizione/sinergia tra attività orientate alla prevenzione e repressione dei reati e attività connesse alla condizione legale dello straniero.<sup>25</sup>

Tra gli operatori di Polizia il provvedimento di espulsione viene in larga misura percepito come uno strumento destinato alla prevenzione repressione dei reati. Anche quando ci si riferisce ad espulsioni attuate in base al fatto che gli stranieri non siano in regola con le norme sul permesso di soggiorno - e, quindi, indipendentemente dall'aver verificato se abbiano o meno commesso un reato - prevale la convinzione di aver comunque compiuto un atto di prevenzione dei reati, perché si è espulsa una persona che se non ha commesso reati oggi, con buone probabilità li ha già commessi ieri o li avrebbe commessi domani.

*D: E voi che tipo di controllo svolgete in relazione al controllo di zone calde?*

*R: Il controllo è fisso e frequente ... la macchina è sempre lì, identificazioni a tappeto, quelli che non sono in regola vengono accompagnati, identificati ed espulsi, ma non sempre l'espulsione si può eseguire. (Rimini: UCT)*

Nell'effettuare i controlli per procedere all'espulsione, spesso si verifica solamente il presupposto della clandestinità, senza controllare la



carriera penale dell'espellendo. Di fronte a due azioni che bene o male consentono di ottenere lo stesso risultato (espulsione amministrativa e espulsione penale) viene preferita l'azione che presenta il miglior rapporto costi/benefici; si esercita dunque un'azione di prevenzione, controllando lo status legale degli stranieri sospetti, senza riflettere troppo sul fatto che non necessariamente espellere un clandestino significa avere prevenuto (o punito) la commissione di un reato.

Dal punto di vista strettamente operativo, non è nemmeno necessario riflettere su questa differenza, perché, in ogni caso, secondo la legge il clandestino in quanto tale può (e deve) essere espulso. Il poliziotto non ha perciò bisogno di porsi il problema se sta espellendo un autore di reato o meno, perché in ogni caso non fa nulla che non sia consentito dalla legge.

Il contrasto della prostituzione di strada rappresenta un caso emblematico dell'uso di pratiche connesse alla condizione legale per risolvere "minacce alla sicurezza" che coinvolgono cittadini stranieri: non potendole arrestare, dato che la prostituzione non costituisce reato, la polizia adotta nei confronti delle prostitute delle strategie che fanno perno sulla possibilità di espellerle, qualora non siano in regola con il permesso di soggiorno.

Queste prassi sono state messe in atto con successo sia a Reggio Emilia che a Rimini.

A Reggio Emilia sono stati organizzati servizi speciali notturni per procedere all'identificazione (attraverso i rilievi fotodattiloscopici) delle prostitute presenti sulla strada, al fine di monitorarne la nazionalità e di effettuare successivamente controlli mirati all'espulsione di una particolare nazionalità, programmati in funzione della partenza del vettore.

*È stato fatto un lavoro continuo, quasi quotidiano, composto di servizi particolari da parte del servizio stranieri, delle volanti, di altri uffici, per cui si andava nei luoghi dove questa attività veniva svolta per strada, si controllavano le persone che lo svolgevano, se era possibile (se ricorrevano i requisiti di legge) queste persone venivano identificate, espulse, e se possibile accompagnate alla frontiera. Continuando notte dopo notte, per alcuni mesi, siamo arrivati a scoraggiare il più possibile questa l'attività in provincia perché non rendeva più: <le prostitute> erano sempre sotto tiro, venivano sempre portate via, perdevano la serata e correvano il rischio di essere anche espulse. È stata*



*comunque un'attività che ha avuto dei grossi costi dal punto di vista lavorativo per l'ufficio, perché parte del personale il giorno dopo o non era in servizio o era in servizio in orario ridotto, per recuperare il lavoro straordinario fatto di notte. <...> È stato un grosso sforzo da parte della questura, anche con delle conseguenze negative per gli utenti.* (Reggio Emilia: UCT)

Tale azione ha consentito, secondo gli intervistati, di ottenere buoni risultati, tanto che il problema della prostituzione di strada a Reggio Emilia è ritenuto, allo stato attuale, pressoché irrilevante. In larga misura, tuttavia, l'efficacia dell'azione, come ricordano gli stessi intervistati, è derivata da un "effetto di disturbo" dei controlli di polizia rispetto all'esercizio della prostituzione, che ha indotto semplicemente le prostitute a spostarsi in altre province (in particolare nel modenese).

*Ora si continua a farlo con un'intensità minore, perché in questo momento il problema è minore, e anche perché una volta che la voce si è diffusa <...> non sono molte quelle che vengono dalle nostre parti per espletare questa attività. Non è dovuto solo a questo; c'è da dire, per essere sinceri, che sicuramente, come piazza, Reggio Emilia è sicuramente meno appetibile rispetto a Modena, la Bruciata, o Parma. Un po' questo, un po' l'attività che è stata compiuta continuamente, hanno portato a questo risultato.* (Reggio Emilia: UCT)

Qualcosa di analogo avviene all'interno della stessa città, o tra città diverse, per quanto concerne lo spaccio di droga e l'esercizio del commercio abusivo.

Nel caso riminese, la questura ha seguito una strategia leggermente differente, che ha portato, secondo gli intervistati, a risolvere radicalmente il problema della prostituzione di strada straniera, mediante il rimpatrio forzato delle prostitute non in regola con il permesso di soggiorno. Un'azione coordinata tra i vari uffici della Questura e l'impiego congiunto di strategie diversificate - squadre speciali anti - prostituzione, monitoraggio delle nazionalità presenti, fotosegnalamento sistematico delle prostitute di strada, rigorosa programmazione dei controlli e dei fermi per identificazione al fine di coordinare nazionalità e partenza vettore di rimpatrio, nonché l'instaurazione di rapporti privilegiati con alcune rappresentanze diplomatiche - hanno permesso di eseguire un numero molto elevato di espulsioni.



Si è trattato di uno sforzo organizzativo non indifferente, sostenuto per un lungo periodo grazie ad una precisa e determinata volontà del questore di impiegare le energie e le risorse della questura per la soluzione del problema prostituzione.

L'efficacia della strategia anti-prostituzione ha spinto la questura di Rimini a farne un metodo di lavoro generalizzato. Dalle interviste, è infatti emerso che un intervento analogo interessa in questo momento le attività di spaccio e l'abusivismo commerciale, effettuati da cittadini stranieri. Il metodo di lavoro consiste nel cercare di aggirare tutti gli ostacoli che si trovano sulla strada dell'espulsione con accompagnamento, elaborando strategie mirate di intervento e attuandole con rigore e determinazione. Si tratta, in pratica, di adattare ed orientare le modalità con cui tutta l'attività della questura è eseguita, dal controllo del territorio all'esecuzione del provvedimento, rispetto al fine ultimo dell'espulsione con accompagnamento. In città come Bologna e Modena, caratterizzate da problematiche ben più complesse, ciò non sarebbe possibile. Anche quando si è tentato di mettere atto un piano di intervento analogo a quello di Rimini, l'azione non ha potuto essere protratta per lungo tempo a causa del dispendio eccessivo di risorse. In particolare, i servizi o squadre speciali anti-prostituzione e i controlli programmati sulla base degli aerei sono stati fatti solo occasionalmente - o metodicamente, ma solo per brevi periodi - senza comunque riuscire a dar vita ad un'azione di disturbo costante e duratura che portasse a risultati visibili. I motivi di queste difficoltà sono essenzialmente di tipo organizzativo, e sono legati alle carenze di organico e di risorse, ad uno squilibrio tra le risorse e le persone che devono esser impiegate per azioni di questo tipo e le dimensioni e la problematicità della città.

#### **4.2. *Trattamento degli autori di reato***

Ci concentreremo ora, brevemente, sulle conseguenze che l'incertezza e i problemi che circondano la posizione legale dello straniero in Italia hanno nel corso dell'iter giudiziario. Le caratterizzazioni prevalenti degli imputati stranieri, che entrano in gioco nella vita quotidiana delle procure e dei tribunali, riguardano ancora una volta, oltre alla partecipazione ad attività illecite, la condizione (reale o presunta) di irregolarità/marginalità. Un primo elemento che connota la condizione dell'irregolare/clandestino concerne l'impossibilità di una corretta identificazione dell'imputato straniero, per mancanza di documenti-passaporto e/o permesso di soggiorno.



Anche per i magistrati intervistati, le difficoltà - o l'impossibilità - di identificazione rappresentano il problema principale, nelle denunce e nei procedimenti penali contro stranieri. L'identità della persona arrestata e/o indagata non può, nella maggior parte dei casi, essere stabilita in modo certo. Anche nel corso dei procedimenti giudiziari, si ripresentano tutte le problematiche messe in luce nei paragrafi precedenti, in relazione alla possibilità di giungere a identificazione certa dello straniero.

Al momento dell'arresto, se l'imputato non ha con sé passaporto o permesso di soggiorno, apparirà nei verbali come "sedicente".

*Problemi che si riferiscono al non riuscire ad identificare completamente gli immigrati, a dargli un nome, cognome. Si hanno delle persone che sono più che altro fantasmi. Ed è il grande problema d'indagine sugli immigrati, soprattutto quelli che non sono stanziali e non sappiamo dove stanno. (Bologna: Tribunale)*

*L'unica difficoltà specifica è quella connessa alla identificazione del cittadino straniero, ed è un problema grosso; parlo soprattutto per i furti, perché <gli stranieri> spesso sono privi di documenti e quindi si creano delle identità diverse <...> Noi molte volte facciamo delle condanne con identità diverse e poi, quando arrivano le impronte dattiloscopiche, scopriamo che si tratta della stessa persona. (Modena: Tribunale)*

*Qui, se mi consente, vorrei inserire un dato di carattere processuale: è una circostanza notoria per tutti gli addetti ai lavori, anche se trovo che solo raramente viene evidenziata come problema: quasi tutti gli extracomunitari sono privi di una identità. Di fatto, noi ci troviamo - e questo è l'elemento più preoccupante del problema dell'immigrazione - di fronte ad un insieme di soggetti la cui identità è avvolta nel mistero. Ed è destinata a continuare ad essere nel mistero perché questi soggetti sono privi di documenti. Io posso verificare il fenomeno, lo posso denunciare e lo denuncio, e dico che in sede esecutiva, che è il momento della verità del processo, io verifico che questi soggetti non sono identificabili in maniera certa, in maniera tale da consentire l'espulsione. Lei sa bene che un ordine di carcerazione non può essere lanciato nel territorio, collegato con un nome che magari corrisponde ad un'altra persona. Per evitare questi rischi noi abbiamo dovuto bloccare molti procedimenti. (Forlì: Pretura)*



L'informazione primaria utilizzata dai pubblici ministeri per 'situare' l'imputato riguarda lo status legale. Il problema, analogamente a quanto già visto nel caso della polizia, sono le procedure per verificare la corretta identità e la condizione legale del soggetto. Ogni imputato straniero, arrestato in flagranza di reato e trovato privo di documenti di identità, viene automaticamente considerato un immigrato irregolare, del quale non si sa nulla e che, quindi, è sospettabile di avere precedenti penali. La condizione stessa di straniero implica un'identità incerta e induce a classificare l'immigrato di per sé come sedicente.

*C'è l'enorme problema della identificazione, basta cambiare una consonante o una vocale dai loro documenti ed è difficile identificare completamente la persona. Si rende conto che questo complica l'attività in maniera esponenziale. In questi casi, vengono presi i rilievi fotodattiloscopici; adesso, il Ministero dell'Interno si sta attrezzando per creare una banca dati delle impronte digitali, in base alle quali risalire alla identità della persona. Faccio un esempio: se una persona si chiama Ali Babà e noi non siamo certi che quello sia il suo vero nome e andiamo ad acquisire eventuali certificati penali di nomi simili, può succedere che a quella data di nascita, quel luogo, ecc., corrisponda un nome diverso, ma che in realtà si tratti della stessa persona. Questo è importante perché se la persona extracomunitaria è incensurata il codice ci obbliga a deporre subito l'arresto, se invece ha precedenti chiaramente lo possiamo tenere in carcere. Quindi l'identificazione è un problema molto grosso (Forlì: Tribunale)*

*Il problema con cui abbiamo a che fare tutti, sia per reati grossi che spiccioli, è il problema dell'identificazione. Per i regolari non c'è questo problema e comunque i regolari commettono dei reati molto piccoli. I reati di maggiore rilevanza sono spesso commessi da persone che non vogliono farsi identificare per un discorso di impunità: quindi dicono che hanno perduto il passaporto, che si chiamano "pinco pallo"; ovviamente, vengono fatti i rilievi dattiloscopici. C'è un unico centro a Roma che gestisce tutta questa cosa, però per la criminalità spicciola - per intendersi con quello che non puoi avere in custodia cautelare in carcere e nessuna altra misura è adeguata perché non hanno domicilio e quindi non gli puoi dare gli arresti domiciliari (un obbligo di dimora è del tutto inefficace) - dicevo, se si tratta di un caso per il quale non puoi ottenere una*



*custodia cautelare in carcere che ti consenta di avere alcuni di giorni per comparare i rilievi con il cervellone di Roma, ti ritrovi con gente che commette dei reati e che dice che si chiama "pinco pallo". Ormai siamo costretti a diversificare sulla base dei reati, per cui chi non ha documenti può essere uno che in realtà ha commesso un sacco di reati: i famosi "alias", noi abbiamo le copertine dei fascicoli con un sacco di alias. (Modena: Pretura)*

*In questi casi, una volta che la polizia abbia riferito che non è possibile identificare se non con nome inattendibile - perché proveniente da una sua esternazione unilaterale o anche da documenti che però non hanno credibilità - ebbene l'esecuzione resta paralizzata. E le dirò che ci sono delle sorprese: a me è capitato di approfondire come mai un soggetto extracomunitario era in possesso della carta di identità (che è il documento che per eccellenza certifica l'identità delle persone): ebbene, ho scoperto che la carta di identità è stata rilasciata sulla base di un permesso di soggiorno, cioè un atto creato su istanza unilaterale anche come dato di informazione; quindi, questa carta di identità non attesta una reale identità e perfino in questo caso non è stato possibile raggiungere la fine del procedimento. Non sta a me risolvere questo grossissimo problema; però, è già molto porlo, perché a me sembra che non venga posto adeguatamente. (Forlì: Pretura)*

Il problema dell'identificazione, è stato risolto, almeno per quanto riguarda la città di Bologna, grazie alla presenza e alla collaborazione del gabinetto regionale di polizia scientifica. In precedenza, abbiamo evidenziato la funzione centrale del gabinetto in relazione alla valutazione delle domande di sanatoria, come strumento di supporto per i controlli di identità effettuati quotidianamente dalle volanti e per velocizzare le procedure di espulsione. Qualcosa di analogo avviene anche in fase processuale: nella grande maggioranza dei casi, infatti, i fascicoli degli imputati che vengono giudicati in pretura contengono i risultati dei rilievi fotodattiloscopici su base regionale forniti dal gabinetto di polizia scientifica. Tali rilievi non garantiscono che la stessa persona non sia stata fermata, denunciata o condannata in precedenza in altre regioni, ma per lo meno, forniscono un riferimento certo a livello regionale.

*D: E quanto pesa il problema legato all'incerta identificazione dell'imputato?*



*R: A Bologna, il gabinetto di polizia scientifica della questura, dal momento dell'arresto al momento della presentazione al dibattimento nel giudizio per direttissima che avviene alle 11 di mattina, quindi nelle prime ore della mattina, è in grado di raccogliere i precedenti fotodattiloscopici su base regionale, e quindi noi arriviamo sempre, o quasi sempre, al giudizio direttissimo con un'identità certa su base regionale. Cioè, sappiamo se quella persona qualunque nome abbia dato ha già comunque avuto un'altra identificazione a carico in ambito regionale.*

*D: Quindi in ogni processo si tiene questa linea?*

*R: Nel 98% direi, ma può capitare un sabato che gli uffici siano chiusi ... su base regionale, comunque, non nazionale.*

*D: Quindi, siete sempre in grado di sapere se l'imputato ha usato altri alias o se è stato precedentemente condannato con lo stesso nome o con altri nomi; quindi, potete ricostruire in modo certo la sua storia penale.*

*R: Esatto. E il fatto che abbia dato nomi diversi non conta nella valutazione degli indici di pericolosità, almeno per noi in pretura. Rileva solo nel senso che avendo la possibilità appunto di ricondurre ad unità tutti i vari nomi, si assommano i precedenti penali e i precedenti giudizi se ci sono. (Bologna: Pretura)*

Ciò viene confermato anche per quanto riguarda i procedimenti di competenza del tribunale.

*Già nella fase cautelare è possibile avere un controllo abbastanza affidabile sulle generalità, nel senso che una volta che si rilevano le impronte digitali attraverso la scientifica in meno di ventiquattro ore si hanno i precedenti dattiloscopici. A parte il fatto che c'è l'uso scorretto di allegare alle notizie di reato le risultanze del CED della banca dati delle forze di polizia, senza però allegare i documenti di supporto, e, quindi, il giudice, anche ai sensi della normativa sul diritto alla privacy, non ne dovrebbe tenere conto. Le informazioni riguardano precedenti denunce o arresti per tipologie di reato con il nominativo della persona, il collegamento attendibile si fa con i rilievi fotodattiloscopici che sono una cosa diversa. Si dice: ci sono cinque persone che hanno le stesse impronte a cui corrispondono questi cinque nominativi; quindi, possiamo dire che la persona ha usato questo nominativo in queste determinate circostanze, incrociando le due cose. Per poter utilizzare il tutto bisognerebbe, a parte una questione giuridica, perché ai fini*



*cautelari andrebbero considerate solo le sentenze passate in giudicato o per lo meno le indagini chiuse, allegare quantomeno la documentazione di supporto. Questa non viene allegata, a volte perché è difficilmente reperibile, altre volte semplicemente perché si ferma qui e quindi c'è l'uso di allegare queste notizie e c'è abbastanza, anche se più controverso, l'uso di utilizzarle in sede giudiziaria.* (Bologna: Tribunale)

I momenti di maggiore interesse, in relazione al trattamento giudiziario degli imputati stranieri sono rappresentati dall'applicazione di misure cautelari e dalla concessione dei benefici di legge. In generale, il problema riguarda l'applicazione di categorie giuridiche astratte ai casi concreti.

Per quanto concerne la richiesta di misure cautelari in attesa del processo, la questione sorge dalla necessità di confrontare i tre casi per i quali il codice prevede l'applicazione di misure cautelari con le caratteristiche dell'imputato e le circostanze in cui il reato è stato commesso. I tre casi prevedono il rischio di fuga, di reiterazione del reato e di manipolazione delle prove a suo carico.

È interessante notare - almeno per quanto riguarda Bologna (unica città nella quale sono stati indagati in modo più approfondito gli aspetti relativi all'iter giudiziario) - una differenziazione abbastanza netta tra magistratura requirente e magistratura giudicante.

La procura, da un lato, ritiene che, anche in assenza di precedenti penali, il fatto che uno straniero venga arrestato in flagranza di reato e si trovi privo di documenti di identità e di permesso di soggiorno costituisca di per sé un indizio sufficiente di pericolosità, tale da giustificare la custodia cautelare in carcere.

*D: Qual è normalmente l'iter di chi viene arrestato appunto in flagranza di reato mentre vende droga?*

*R: Finiscono a giudizio per direttissima. Qui, succede questo: sotto un certo livello di traffico, lo chiediamo anche noi perché se sono sotto i 10g non ha senso, se invece è più consistente cerchiamo di fare la direttissima per arrivare comunque ad una soluzione.*

*D: Però se il quantitativo è inferiore a quel che diceva, non vengono date le misure cautelari?*

*R: No, il Gip si rifiuta e, secondo me, anche giustamente; quando viene arrestato un immigrato che non ha precedenti, non ha indici di pericolosità, il pubblico ministero ordina la scarcerazione immediata.*



*D: Quindi il fatto di essere non identificabili in un modo certo ... ?*

*R: Se è non identificabile si procede all'arresto, ma poi il Gip lo mette fuori perché il fatto viene ritenuto troppo poco grave.*

*<...>*

*Il concetto è questo: se io non so chi è lo devo per forza arrestare; cioè, la polizia lo arresta ma poi il Gip, di fronte ad una posizione del genere, lo mette fuori, e se non lo fa il Gip lo fa il tribunale del riesame.*

*<...>*

*Perché non sta in piedi. Se uno non ha precedenti ha diritto alla sospensione condizionale*

*<...>*

*D: Anche al secondo arresto?*

*R: No, l'essere stato già arrestato per hashish è indice di pericolosità, se viene preso per lo stesso fatto. Uno che ha la recidiva, già condannato per un fatto simile, uno che è senza documenti, uno che non ha riferimenti stabili dimostrabili, noi lo arrestiamo <...> Questi sono gli indici classici previsti dalla legge; non li inventiamo noi!*

*<...>*

*Secondo me, tuttavia, l'arresto convalidato dovrebbe essere sufficiente per tenerlo dentro: è l'unico modo ed invece non è così. Da noi la procedura è molto complicata, l'arresto convalidato non serve a nulla per il futuro, serve per il passato. Serve solo se il Gip convalida la misura cautelare. (Bologna: Tribunale)*

Considerazioni circa la corretta identificazione dell'imputato, unitamente alla valutazione della sua posizione legale e delle sue condizioni di vita, si ritiene possano essere utilizzate per decidere in senso restrittivo circa la libertà. La possibilità di reiterazione del reato può essere valutata sulla base delle condizioni di vita dell'imputato e la possibilità di recidiva sulla base dell'esistenza di fonti di reddito alternative. Le informazioni sulla condizione legale e sul lavoro sono ovviamente legate: uno straniero può avere un lavoro legale solo se si trova in possesso di un permesso di soggiorno.

La verifica di questi due elementi può essere effettuata solo a fronte di documenti formali che attestino le fonti di reddito alternative alla attività criminosa, o la possibilità di controllare l'imputato in un contesto che non sia il carcere.

Il legame tra la possibilità di identificare in modo attendibile l'imputato, il fatto che abbia un lavoro e una residenza rappresenta sia un insieme



di informazioni che possono spiegare la genesi del reato, sia il nodo su cui valutare il futuro comportamento del soggetto.

L'essere irregolare/clandestino, il non avere un lavoro e un domicilio o, per meglio dire, il non essere in grado di provarlo in modo convincente per un magistrato, genera di per sé una condizione di penalizzazione per l'imputato straniero.

All'interno della magistratura giudicante - in particolare per quanto riguarda la pretura - prevale invece una posizione più garantista, in quanto ci si limita a considerare i precedenti penali, non limitandosi alle condanne passate in giudicato, ma includendo anche quelle che hanno superato il primo grado.

*La maggior parte di noi non dà particolare rilievo, come indice di pericolosità, al fatto che siano extracomunitari o al fatto che non abbiano documenti o al fatto che siano privi del permesso di soggiorno. Uno di noi dà invece rilievo a questi elementi come indice di pericolosità, ma direi che non corrisponde alla nostra giurisprudenza. La nostra giurisprudenza di pretura tende a dare rilievo agli elementi processuali tipo precedenti penali, precedenti arresti, a volte.*

<...>

*Noi però riteniamo che costituisca un precedente utilizzabile per la valutazione della pericolosità non soltanto il passato in giudicato ma anche quello di primo grado. Quindi, indirettamente, i precedenti arresti con giudizi per direttissima che vedono più di frequente coinvolti extracomunitari rispetto agli italiani, vengono ad avere un'incidenza maggiore per loro. Quindi, siccome noi valutiamo come precedente anche quello non passato in giudicato, soffrono di questo trattamento più gli extracomunitari che non gli altri, perché i primi vengono più spesso processati con rito direttissimo.*

<....>

*Diciamo che c'è probabilmente un atteggiamento abbastanza fermo sull'essere "garantisti" nell'emissione del provvedimento cautelare. (Bologna: Pretura)*

In relazione alla concessione della sospensione condizionale della pena, vengono invece, più di frequente, considerati anche elementi relativi alle condizioni di vita dell'imputato.

*Sulla concessione o no della sospensione condizionale le valutazioni*



*sono anche più ampie; cioè, probabilmente in quel caso il tenore di vita o altre caratteristiche possono far derivare la non concessione della sospensione condizionale in relazione alle condizioni di vita. Non lo faccio io, ma so che altri colleghi lo fanno, quindi questa idea che le ho dato prima, per cui la giurisprudenza maggioritaria è sicuramente in quel senso lì, è vera per la custodia cautelare, rispetto alle valutazioni sulla sospensione condizionale: secondo me siamo metà e metà.* (Bologna: Pretura)

### **4.3. Allarme sociale e pressioni esterne**

Sia le forze di pubblica sicurezza che la magistratura si trovano - per scelta o per costrizione, e non solo in relazione ai fenomeni sui quali ci siamo concentrati - a interagire con il contesto sociale nel quale operano. Tra le differenti manifestazioni di tale interazione, riteniamo opportuno prendere in considerazione tre diverse forme di pressione nei confronti di polizia e magistratura presenti, in modo più o meno intenso e costante a seconda dei casi da noi studiati:

- A) le segnalazioni di problemi/reati e richieste di intervento;
- B) le proteste relative a modalità/efficacia/opportunità degli interventi effettuati e/o delle decisioni prese da polizia e magistratura;
- C) le mobilitazioni collettive organizzate rispetto a situazioni problematiche di diversa natura con conseguente richiesta di un ripensamento delle politiche e delle forme di intervento a livello locale.

A) La prima forma è quella sicuramente più diffusa e rappresenta una modalità standard di relazione tra cittadini e polizia. Una parte del lavoro delle volanti, ad esempio, è collegato alle richieste di intervento (nella maggior parte dei casi si tratta di richieste di soccorso non collegate a reati) che pervengono alle centrali operative del 112 e 113. UPG e UCT, oltre al lavoro routinario di pattugliamento pianificato rispetto a obiettivi sensibili, devono quindi, come compito istituzionale, recepire le segnalazioni spontanee dei cittadini e intervenire tempestivamente (Melossi 1999).

In relazione a questo primo livello, abbiamo registrato una significativa ricorrenza di segnalazioni a carico di “extracomunitari”, spesso non riferite tanto alla commissione di reati, quanto alla semplice presenza, percepita come minacciosa, di gruppi stranieri in luoghi pubblici (via, piazze, parchi bar, ecc.). In queste segnalazioni, si fa spesso riferimento al fatto che gli stranieri stanno svolgendo attività sospette e



arrecano disturbo alla quiete pubblica perché, ubriachi, si abbandonano a comportamenti indecorosi e/o violenti.

*È proprio questo rapporto che non funziona. Perché le chiamate sul 113 lo dimostrano, lo dimostrano chiaramente. Come vedono uno straniero che si aggira “ah, ma c’è un tipo sospetto!!!”, guarda caso, ogni volta che arriva la volante, è un extracomunitario; che, magari, è lì e sta facendo solo una passeggiata. Però vederlo senza fare nulla, che circola in una zona dove magari non era mai stato visto prima, già crea del fastidio, più che un allarme è un fastidio. Secondo me è come ... è come la puttana, scusi il termine. La puttana esiste, da sempre, tutti ci vanno, perché se no non ci sarebbe, non esisterebbe no? Perché c’è una domanda e quindi c’è un’offerta. Ci vanno tutti, però è considerata come il secchio dell’immondizia: nessuno lo vuole vicino al cancello, basta che stia a 200 metri e già va bene, però quell’altro poi si incavola perché dice “sta davanti casa mia e non ce lo voglio”, però serve a tutti. E così è l’extracomunitario. (Commiss. Cesena)*

A un diverso livello si collocano gli esposti indirizzati a polizia e magistratura, presentati da singoli o gruppi di cittadini e, in alcuni casi, da comitati di quartiere o da associazioni di settore.

Al di là dei casi, peraltro piuttosto frequenti, nei quali, come per le richieste di intervento viste poco sopra, vengano denunciati fenomeni di disturbo della quiete pubblica o la semplice presenza di gruppi di stranieri “in atteggiamento sospettoso”, gli esposti sembrano concentrarsi su quattro problemi:

1. spaccio di droga,
2. prostituzione di strada,
3. esercizio abusivo di attività commerciali.
4. Presenza più o meno sospetta e molesta di cittadini stranieri in luoghi pubblici.

Vediamone alcuni esempi.

*Anche l’altro giorno abbiamo preso contatto con un signore che lamentava la presenza di una prostituta sotto casa e diceva: “Quando rientro la sera passo per questi giardinetti condominiali a ridosso del marciapiede dove lei evidentemente contatta il cliente; e poi vengono a consumare il rapporto nel giardino” e aggiunge, “quando noi entriamo e parcheggiamo le macchine, illuminiamo con i fari e ci da fastidio.” lo*



*gli ho risposto: “Certo, lei può chiamarci ogni volta che succede una cosa di questo genere, noi identifichiamo la prostituta e il cliente e vengono denunciati in stato di libertà per atti osceni in luogo pubblico.” Ma lui mi ha detto: “allora non serve a niente”. Il discorso riguarda quello che noi possiamo fare e quello che il cittadino si aspetta. Per il cittadino l’unico intervento è quello che lo libera definitivamente dalla prostituta. (Bologna: UCT).*

*Si, moltissime petizioni, lettere, ecc. Si lamentano della presenza degli extracomunitari come se la criminalità fosse collegabile solo a loro (che non è vero, secondo quello che le ho già detto prima). Ma le petizioni ci sono. I comitati, le organizzazioni, le lettere al giornale, le proteste sono abbastanza frequenti, sempre collegati, appunto, con l’idea che la prostituzione o lo spaccio di droga, i furti siano sempre legati agli immigrati.*

*Queste petizioni arrivano anche lei direttamente?*

*Si, anche a me... Poi che dire del malcontento che ingenera sempre la presenza di nomadi, dunque, in quei casi lì vengono anche delle proteste violente, piuttosto vivaci, perché si ritiene per esempio che nei pressi dell’insediamento di nomadi si verifichino più frequentemente dei furti negli appartamenti e scippi o borseggi, quindi c’è questo diffuso allarme nei confronti degli immigrati.*

*<...>*

*Io personalmente credo che si sopravvaluti il fenomeno, perché, come ho già detto, alcune cose sono vere, però l’idea che la criminalità sia legata solo agli immigrati la respingo, la giudico un fenomeno quasi conservatore. (Rimini: Tribunale)*

*A noi arrivano esposti del tipo ‘noi abbiamo la prostituzione davanti a casa’, ma nulla di più... A volte leggo che si vorrebbero riaprire le case chiuse, e io mi domando veramente sulla capacità dei nostri politici... Perché si creerebbero due mercati, uno regolare e uno rischioso... Robe dell’altro mondo! (Forlì: Tribunale).*

*Ma guardi, bisogna fare una distinzione: Le ho già detto, per quanto riguarda per esempio l’ambulato abusivo, io non credo che sia un fenomeno rilevante dal punto di vista della pericolosità sociale; anche se noi, come le ho già spiegato, abbiamo i commercianti che d’estate soprattutto premono perché si perseguano questi reati. (Ravenna: Pretura)*



*Anche l'immigrato, spesso, ma non l'immigrato in quanto tale. Quando arriva la segnalazione, non dicono "presenza di extracomunitario"; comunque, extracomunitari che stanno facendo qualche cosa di illecito; si parla di spacciatori <...> magari, può essere l'extracomunitario che beve, si ubriaca, fa la rissa sotto casa; allora, ecco che diventa una situazione che il cittadino lamenta come degrado. Noi siamo abbastanza subissati da questi esposti. (Bologna: UCT).*

L'unica città nella quale non sembrano essere stati inviati esposti di alcun tipo riguardanti la criminalità degli immigrati è Ferrara:

*Non abbiamo mai ricevuto petizioni da nessuno... e non mi risulta che siano state adottate delle misure per questo problema. Non ho mai letto "emergenza criminalità"... come per esempio a Bologna, dove la questione è più pressante. (Ferrara: Tribunale)*

Polizia e magistratura sono chiamate a vigilare con particolare attenzione e a intervenire con soluzioni drastiche proprio in relazione ai reati senza vittime - nel caso della prostituzione sarebbe più appropriato parlare di attività giudicate moralmente inaccettabili dal senso comune - che vedono con maggiore frequenza il coinvolgimento di cittadini stranieri; reati, sia detto per inciso, la cui gravità, misurata attraverso le statistiche giudiziarie e di polizia, dipende direttamente dall'attivazione autonoma delle forze di pubblica sicurezza, non essendoci vittime 'interessate' a sporgere denuncia.

Si tratta, inoltre, di reati la cui repressione risulta particolarmente problematica e per i quali la polizia incontra soverchie difficoltà nel fornire risposte positive alle richieste della cittadinanza. La percezione che si ha dall'interno di polizia e magistratura nei confronti di tali richieste è piuttosto diversificata (vedremo tra poco gli elementi salienti); ma, indipendentemente da tale percezione, c'è la convinzione che le richieste della cittadinanza, per quanto giustificate sul piano del sentimento di insicurezza, non tengano conto delle condizioni legali e pratico-organizzative nelle quali polizia e magistratura si trovano ad operare.

*Fino ad un certo punto, ci sono petizioni, a volte ci sono queste lettere alla stampa che richiamano determinati fenomeni, ma non dicono mai niente di nuovo, perché quando poi la cosa è talmente visibile al*



*cittadino, perché magari c'è il comitato di quartiere che dice sotto i giardinetti ci sono i tossicodipendenti, non ci dice una cosa nuova, lo sappiamo anche noi. È l'emergere di un disagio che, comunque, non è che nasce e ci viene portato a conoscenza in quel giorno. Una cosa però è da dire, che spesso le persone per il semplice fatto di non essere addetti ai lavori, sono portati a lamentarsi molto con ragione, però non conoscendo esattamente tutti i termini della questione. Faccio un esempio. Spesso ci sono lamentele scritte o lettere che arrivano all'ufficio per le prostitute. Qualche volta è capitato che io abbia voluto incontrare queste persone per parlare e magari anche per avere qualche delucidazione. Però, poi, parlando rimanevano stupefatte, quando dicevo: "guardate che la prostituzione non è un reato". Ecco, partendo già da questo presupposto di una cattiva informazione, ovvio che una persona normale non è tenuta a sapere il codice penale, però è ovvio che è facile dire "ah io ho il giardino sotto casa mia che è infestato dalle prostitute e la polizia non fa niente". Allora mettiamo un attimo in ordine l'intervento che si può fare e l'esigenza del cittadino. Capisco le preoccupazioni dei cittadini, però il discorso è che alla prostituta in quanto tale non puoi fare assolutamente nulla, e questi rimangono stupiti. Forse sarebbe anche utile a volte, al di là della lamentela, dire: "vediamo cosa si può fare". Noi possiamo tutto al più "darle fastidio", fermandola per una identificazione, se è straniera la si può accompagnare anche in ufficio per risalire alla sua identità, se è clandestina ed ha un'identità ben definita ed è chiaro il suo paese di provenienza si può rimpatriare: ieri mattina ne sono state rimandate diciassette per la Moldavia, ma il fatto è relativamente semplice, perché avevano i documenti. Però quasi mai è così. Quindi, se la prostituta non sta compiendo atti osceni che cosa gli fai? Noi possiamo anche controllare per qualche sera lo stesso posto, ma da lì non vanno via, non elimini il fenomeno. Quando la gente si sente spiegare queste cose dice "ah, allora non si può fare niente", perché loro vorrebbero eliminato il problema alla radice. Vallo a spiegare che, magari, si può procedere verso chi sfrutta, verso chi induce, ma verso la prostituta in quanto tale non si può fare niente. (Bologna: UCT)*

Anche per quanto riguarda la repressione dello spaccio di droga, il punto di vista degli addetti ai lavori risulta profondamente diverso da quello espresso nelle petizione e negli esposti provenienti dalla cittadinanza.



*R: Il grande problema d'indagine sugli immigrati riguarda soprattutto quelli che non sono stanziali. E poi la droga come reato è difficile da indagare, perché mentre nel furto c'è la persona offesa che denuncia, nella droga non c'è. In questi casi, quello che scopriamo noi penso che sia meno del 10% del totale. Chi ci denuncia un reato di droga? Non certo chi la riceve, perché rischia lui in prima persona; allora, li scopriamo quando li vediamo.*

*<...>*

*Non si sa nulla; lavoriamo sul nulla; le statistiche sono invenzioni del Sole 24 ore; è impossibile quantificare un fenomeno di cui non si conosce la consistenza. Quando dicono che Bologna è una città criminale a me viene da ridere, perché noi in realtà non sappiamo nulla. Per la droga, quello che scopriamo lo scopriamo solo di nostra iniziativa; possiamo dire di conoscere l'uso che ne viene fatto <ma non possiamo quantificare il fenomeno>.*

*D: Quindi, in questo caso, tanto più la polizia è presente e attiva, quanto più si scopre?*

*R: Esatto, e funziona da allarme. La polizia si mette in piazza Verdi scopre l'immigrato che sta spacciando e lo arresta, ma contemporaneamente ce ne saranno altri venti che sono liberi. (Bologna: Tribunale)*

*Prendiamo dei settori trainanti: droga e sfruttamento della prostituzione. In generale, io osservo che è molto difficile contenere il fenomeno, perché l'oggetto della prestazione è lecito (drogarsi e prostituirsi), commette reato colui che procura questi beni e questo già di per sé costituisce un grandissimo handicap nella repressione dei fenomeni. È chiaro che è punita l'offerta e non la domanda: questa è una scelta politica.*

*<...>*

*Dall'altra parte, il mercato della prostituzione è un mercato al quale gli italiani pare siano particolarmente dediti, quindi, come poter essere contrari a coloro che ti forniscono una scelta di mercato che ti offre dalle migliori stangone russe alle albanesi, ecc., c'è un ricambio continuo. Questo, in qualche modo, induce ad essere molto tolleranti, addirittura benevolenti, con questi situazioni. Noi sappiamo che la violenza tende a estendersi e a contagiare. (Forlì: Tribunale)*

Le forze di pubblica sicurezza, ancora prima e più della magistratura, si vengono a trovare pertanto in una posizione piuttosto scomoda: da



una parte, sono continuamente sollecitate a intervenire con rimedi drastici rispetto a fenomeni criminali complessi, dall'altra sono consapevoli, dati gli strumenti a disposizione e la cornice di legalità entro la quale devono mantenere il proprio operato, dell'impossibilità di fornire una risposta che venga percepita come soddisfacente.

B) All'interno di questa cornice, si manifesta il secondo tipo di pressioni cui forze di pubblica sicurezza e magistratura si trovano esposte. Per quanto riguarda le forze di pubblica sicurezza, tali pressioni si concretizzano in proteste, individuali o collettive, riguardanti l'insufficiente capacità di risposta della polizia al bisogno di sicurezza della cittadinanza e la necessità di dotare le forze dell'ordine di strumenti legislativi e di risorse materiali/organizzative sufficienti per contrastare la criminalità montante.

Consideriamo il primo dei due problemi.

Arrestare uno spacciatore, e ancor di più smantellare una rete di spaccio in una zona della città, richiede un'operazione investigativa complessa, basata sul coordinamento di più uffici della questura e su una forte integrazione con gli uffici della procura. In ogni caso, anche qualora l'operazione si dovesse concludere positivamente, molto probabilmente, nel giro di poco tempo, il controllo della piazza verrà preso da un altro gruppo che continuerà ad agire indisturbato.

Lo stesso dicasi per le indagini riguardanti le organizzazioni che sfruttano la prostituzione, rispetto alle quali la questura di Bologna ha, per esempio, svolto un lavoro particolarmente approfondito:

*R: Per la prostituzione il discorso è diverso perché qui a Bologna, abbiamo avuto un osservatorio particolarmente approfondito, nel senso che abbiamo fatto molti processi e questo non necessariamente perché vi sia stata un'invasione di prostitute. Il problema è stato che è cambiato abbastanza il mercato della prostituzione attraverso un controllo da parte di alcuni gruppi organizzati che fanno parte di organizzazioni criminali con collegamenti esteri.*

<...>

*Il livello di pericolosità è più serio che per la droga. I gruppi si servono di vie collaudate di ingresso, che poi sono essenzialmente due: un reclutamento abbastanza costante in Albania che è di più di tipo rurale familiare, e uno differente in Russia e Ucraina. Con quei canali collaudati di ingresso e con quelli sistematici di reclutamento, con la*



*creazione di quella logistica necessaria qui, per es. appartamenti, macchine per controllare, hanno messo in piedi delle attività lucrose, diffuse, numerose, che prevedono spesso una fase di inganno iniziale per far venire le ragazze che spesso sono minorenni e con uso di violenza sessuale, e poi in alcuni casi anche conflitti fra i gruppi per il controllo.*

*D: E che tipo di caratteristiche avevano queste organizzazioni?*

*R: In alcuni casi, c'è una persona dominante con al fianco persone che gli fanno da braccio destro. Poi ci sono quelli che si occupano dei soldi. Di solito, il secondo livello è quello di fiducia. Poi c'è il livello di controllo del territorio, oltre al controllo delle case. E poi progredendo c'è la prostituta esperta che, o divenendo la donna del capo oppure semplicemente coprendo una situazione di difficoltà, fa il controllo anche lei in strada o raccoglie i soldi. Più o meno la struttura è questa.*

*<...>*

*Bisognerebbe recuperare un po' di sentenze intanto, perché cominciano ad essercene, poiché la questura ha un piccolo ufficio che opera da molto tempo; in particolare, ci sono un paio di persone molto brave dal punto di vista investigativo che ormai hanno una conoscenza storica del fenomeno qui a Bologna. Il motivo per il quale a Bologna ci sono stati parecchi arresti è che questo ufficio funziona bene. Tra l'altro, rende abbastanza bene anche al dibattimento, e ovviamente il punto di rottura è stato nel far fare le denunce alle ragazze, perché questo clima in alcuni casi di vero e proprio terrore se viene rotto, l'unica via di fuga per l'interessato è fare la denuncia. Perché dopo mediamente alcune rimangono in Italia, altre tornano a casa, però insomma è più facile dopo la denuncia salvarsi che durante perché sei a rischio. E questo discorso di fare le denunce dipende molto anche dal tipo di contatto che ha la polizia. Dopo le denunce, c'è stata una fase più evoluta delle indagini in cui per es. si è cominciato a fare qualcosa di più per es. qualche controllo sugli appartamenti, sulle macchine o anche qualche attività di copertura; e quando la ragazza parlava, cercare di tenere nascosto questo fatto, e cercare di arrivare più su possibile. Quindi con sistemi, che poi non sono sofisticati e complessi, d'indagine via via più raffinati si è arrivati ultimamente a delle condanne riguardanti delle organizzazioni criminali. E lì il livello di pericolosità è maggiore. (Bologna: Tribunale)*

Interventi di questa natura, chiaramente, richiedono esperienza, messa in campo di professionalità specifiche e integrate e un notevole



lavoro di coordinamento a più livelli. È altrettanto chiaro che questo modo di operare non è in grado strutturalmente di rispondere alle richieste di intervento immediato e di soluzione drastica del problema provenienti dalla cittadinanza. Non dobbiamo dimenticare che il cittadino non è tanto preoccupato delle organizzazioni che controllano il racket, quanto infastidito dalla presenza di prostitute nelle strade della propria città.

Date queste premesse, può risultare comprensibile la prassi descritta poco sopra di avvalersi in funzione preventivo-repressiva di controlli e sanzioni di carattere amministrativo (procedure di identificazione e di espulsione dei cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno). Come abbiamo visto, in alcune realtà (Reggio Emilia e Rimini), la pianificazione degli interventi effettuati dalle forze di pubblica sicurezza è stata ripensata in funzione di campagne mirate ad aggredire complessivamente, e con grande dispendio di mezzi e di sforzi organizzativi, un fenomeno alla volta (incominciando dalla prostituzione).

Un intervento di questo tipo, che mira a scoraggiare la presenza di spacciatori e di prostitute in alcune zone della città, risulta più efficace dal punto di vista della percezione della cittadinanza. In quest'ottica, non importa che l'effetto netto finale possa essere quello di far in modo che prostitute e spacciatori semplicemente continuino a esercitare la loro attività in luoghi meno problematici, né che si lasciano intatte le capacità operative delle organizzazioni che controllano il mercato della droga e della prostituzione. Ciò che è più importante è la capacità di fornire una risposta immediata ed efficace alla definizione del problema, e della gravità ad esso connessa, espresse dalla cittadinanza.

Se passiamo alla magistratura, dobbiamo introdurre un'ulteriore distinzione: da un lato abbiamo le richieste/proteste rivolte alle procure e che riguardano la necessità di concentrare gli sforzi investigativo-repressivo in aree alle quali viene prestata un'attenzione insufficiente, dall'altro lato, nei confronti della magistratura giudicante, la principale lamentale riguarda la facilità con la quale i criminali arrestati dalla polizia vengono scarcerati, la mitezza delle pene erogate e l'eccesso di garantismo che caratterizza le decisioni dei giudici e vanifica l'operato della polizia.

*D: Ci sono state delle pressioni nei confronti dei singoli pretori o nei suoi confronti o della pretura in generale?*



*R: Sulla stampa, a noi della pretura per questo motivo no. Sono stati fatti attacchi sulla stampa per problemi di eccessivo garantismo, ma non coinvolgevano extracomunitari. Sono invece stati fatti in procura con foto sul giornale del sostituto che non aveva chiesto la convalida di un certo arresto, adesso non ricordo bene, però c'era stato un attacco forte nei confronti di un sostituto che non aveva proceduto alla custodia cautelare nei confronti di due extracomunitari. (Bologna: Pretura)*

C) Le richieste/petizioni/esposti/protoste di cui abbiamo parlato finora, possono assumere in alcuni casi una forma più organizzata e diventare *issue* centrali nel dibattito politico che coinvolge partiti, amministratori, associazioni di cittadini e media locali. In questi casi, si attua un vero e proprio passaggio di livello, che aumenta esponenzialmente la pressione esercitata sulle forze di polizia e sulla magistratura.

*D: Secondo lei i giornali spesso hanno insistito su questo problema, sottolineando la percezione di insicurezza e pericolosità?*

*R: Secondo me la stampa sta esagerando; sono abituati a fare così; la criminalità è un problema in forte espansione in tutto il mondo, in tutta Italia, quindi anche Bologna non poteva rimanere un'isola felix immune da tutto.*

*D: Quindi il problema è proprio il cambiamento relativo?*

*R: Non c'è nessun dubbio su questo, è chiaro che a Bologna se lei parla con una persona tutti parlano della criminalità come se fossimo a Palermo. I giornali esagerano perché riflettono l'ambiente bolognese che è un ambiente molto sensibile a questa cosa proprio perché non è abituato. Perciò dico che è impossibile fare dei paragoni, perché i numeri non sono aumentati in modo preoccupante.*

*D: E ci sono state delle pressioni da parte di comitati di cittadini?*

*R: Sì, certamente, ma, come dicevo prima, proprio perché l'ambiente è molto sensibilizzato, poi i giornali riflettono questo e sembra che Bologna sia preda della criminalità.*

*D: Pressioni sulla procura perché venissero fatte indagini più ...?*

*R: Ma non proprio verso la procura, si lamentano con le forze dell'ordine, ma è una cosa ingiustificata. L'altro ieri si parlava delle donne che volevano il porto d'arma, ma è una richiesta ridicola, noi non siamo a questi livelli. Ripeto: è chiaro che uno che è stato sempre benissimo oggi sta solo bene e si lamenta. Magari il livello della*



*criminalità bolognese ci fosse anche alle altre parti! (Bologna: Tribunale)*

*D: Ci sono i comitati di quartiere che attivano mobilitazioni contro il degrado ...?*

*R: Questo è un fenomeno che qui non c'è ancora molto, però si comincia a vedere. Per es. è stato creato un comitato in via Galliera in cui gli aderenti hanno detto che avrebbero fatto una richiesta collettiva di porto d'arma.*

*D: Ah, sì, le 150 donne che ...?*

*R: C'è un avvocato che è in testa a questo comitato ed è un inizio della situazione che tu dicevi, però ancora non è così forte. Per quello che ho capito io è che questa è una città che era abituata ad essere tranquilla, questo fino al '77: questa data ha rappresentato il punto di rottura nell'equilibrio della città. Le persone stanno meno in strada. Il discorso extracomunitari aumenta l'insicurezza anche perché loro sono scuri quindi si vedono di più, sono sporchi. E anche per la droga loro hanno sostituito gli italiani nel lavoro sporco. La gente vede questo. E adesso è diventato un tema politico, cioè al di là dei comitati o non comitati, comunque questo è anche un pochino l'effetto della questione a livello nazionale: siccome stiamo entrando in un discorso di diritto comunitario, una delle poche materie che rimane agli stati nazionali è proprio la sicurezza, che in qualche modo diventa anche un problema di identità nazionale, e questo c'è anche a livello urbano. Anche qui, tant'è che siccome c'è l'elezione del sindaco il tema sicurezza è di grande evidenza con risposte contraddittorie, tipo il discorso di quest'estate delle targhe, oppure con risposte positive come determinate strutture che riguardano soprattutto le donne che in parte coincidono con il discorso tutela delle prostitute. Qui non ci sono abbastanza forme di mediazione sociale, nel senso che il singolo chiede sicurezza però se poi non sia un suo problema chiede che altri risolvano il problema. Quello che qui non c'è è proprio la presenza di momenti di compensazione, si comincia solo adesso a coinvolgere la comunità di stranieri. (Bologna: Tribunale)*

*So che i comitati di quartieri erano andati dal Prefetto. Sono reati che poi incidono sulla qualità della vita di centinaia di persone che abitano in questi quartieri. Un mio collega mi diceva che una sera si è affacciato dalla finestra in una zona neanche molto malfamata di Modena e c'erano tutti questi che spacciavano... perché ci sono alcuni quartieri*



*che sono territori controllati dagli spacciatori. Un allarme sociale che in parte è giustificato perché incide sulla qualità della vita, perché uno non può portare il proprio figlio ai giardinetti di quartieri, è chiaro che poi subentra una situazione di esasperazione. L'emiliano medio dice 'ne avevamo già abbastanza dei nostri, ora anche gli extracomunitari, poi non li beccano mai, poi li lasciano fuori'... poi la protesta si allarga, quindi vai a spiegarli che se c'è una legge che impone certi limiti ... Ecco, partendo da una situazione concreta, poi la gente tende ad esagerare, a sopravvalutare il fenomeno, anche se in alcune zone credo che il problema sia davvero reale? Si parte dal comitato di quartiere, vanno dal Prefetto, il Prefetto più di tanto non può fare, scrivono all'autorità giudiziaria chiedendo interventi, e poi dopo cominciano a prendersela con il sistema, con il governo; ma, ripeto il motivo è reale, la giustificazione c'è ... inizialmente non è razzismo, l'emiliano non è razzista, però, partendo da un malcontento legato alla presenza di questi extracomunitari che creano grossi problemi di convivenza, dopo si tende a diventare anche un po' razzisti. La motivazione è reale, però. Ogni tanto ne arrivano, però visto che sono relative a reati non di competenza nostra, noi le giravamo alla procura presso il tribunale, perché ripeto i motivi di grosso malumore che portano appunto ai comitati di quartiere o a gruppi di cittadini che si attivano in questo senso riguardano a reati di competenza del tribunale: spaccio di stupefacenti e prostituzione. Nessuno fa l'esposto perché ha visto un extracomunitario rubare ad un supermercato! (Modena: Pretura)*

*R: C'è stato un allarmismo avallato dalla stampa locale che ha fatto sì che Modena sembri una città far west, invece che una città dove le condizioni di vita sono ottime. Certo, io capisco anche che il cittadino abbia interesse a sentirsi sicuro e voglia di essere protetto; però, questo è un fatto che si verifica sempre perché adesso con la globalizzazione dei trasferimenti è del tutto possibile che qui venga un delinquente di un'altra città e commetta dei delitti qua. Quindi, non si può pretendere di essere una città aperta e poi chiudere per tante cose.*

*D: Secondo lei, questo allarme sociale di cui mi parla è diffuso nei cittadini modenesi o appartiene a certe categorie e non ad altre?*

*R: Io penso che se non viene fatto dell'allarmismo il cittadino modenese vive anche calmo e tranquillo, certo se viene fatto dell'allarmismo ognuno cerca di proteggersi nel miglior modo possibili, questo è naturale, è una reazione umana.*



*Io non so se è molto diffuso... certo quando le persone leggono sulla stampa che ci sono stati reati, scippi, aggressioni, ecc., allora si preoccupano. Se invece non lo leggono, oppure lo leggono come un fenomeno che ha una percentuale normale, allora non si allarmano. (Modena: Tribunale)*

Se gli esposti spontaneamente presentati dalla cittadinanza vengono ritenuti in parte giustificati dai dirigenti e funzionari di polizia e dai magistrati intervistati, nel caso delle campagne di allarme sociale orchestrate da attori politici e media prevale la convinzione che, all'intensità della protesta, non corrisponda una gravità oggettiva della situazione.

Non solo. Tali campagne sono in grado di distorcere fortemente la percezione dei fenomeni legati alla criminalità e all'insicurezza, esponendo polizia e magistratura a pressioni che hanno più a che fare con la politicizzazione e mediatizzazione dei problemi che non con la loro evoluzione oggettiva e con gli strumenti previsti dalla legislazione italiana per contrastare la criminalità.

*D: Che cosa ne pensa di interventi di carattere amministrativo politico per far fronte a questa accresciuta sensazione di insicurezza? Mi riferisco al fatto che, per esempio, a Milano in questo momento è molto in voga l'idea di importare il modello newyorchese della tolleranza zero.*

*D: Queste cose mi irritano un po', sono solo parole. Che significa tolleranza zero? Come si concretizza? Che cosa vuol dire che se uno ruba lo dobbiamo arrestiamo? Ma prima cosa facevamo? Poi, questi sono discorsi politico-amministrativi, seguono le loro logiche. Io credo che non dobbiamo muoverci sull'onda dell'emotività o sul fatto che succede qualcosa di eclatante: siccome Milano ha avuto all'inizio dell'anno la sua catena di omicidi e allora scopre la tolleranza zero; nel concreto sono cose prive di contenuto, servono per ottenere un impatto sull'opinione pubblica. Il nostro riferimento è la legge, l'applicavamo prima e l'applicheremo domani. (Bologna: UCT)*



## 5. UNO SGUARDO DI SINTESI

### **5.1. Immigrati e insicurezza: specificità locali**

Può essere utile, in sede di considerazioni conclusive, riprendere le differenze che caratterizzano i contesti territoriali studiati, in parte anticipate nel secondo paragrafo.

Se è vero, infatti, che i tipi di attività illegali che vedono una forte presenza di cittadini stranieri sono ben connotati e per lo più simili in tutte le province esaminate, è altrettanto vero che da provincia a provincia varia il livello di problematicità che è associato a ciascuna fattispecie illegale, nonché il livello d'attenzione che le forze di pubblica sicurezza e la magistratura mantengono nei confronti di ciascun'area. Tale livello diversificato di attenzione è peraltro testimoniato anche dal grado di conoscenza, che poliziotti e magistrati, mostrano di avere delle modalità individuali e organizzative con cui i diversi comportamenti delittuosi sono messi in atto.

Partendo da queste considerazioni abbiamo accorpato le sette province studiate in tre raggruppamenti territoriali.

#### *5.1.1. Bologna e Modena*

Lo spaccato più complesso è fornito da Bologna e Modena.

Le attività illegali in cui gli stranieri sono coinvolti in misura rilevante sono numerose e tutte connotate da una forte problematicità. La stessa valutazione d'insieme della situazione criminalità lascia trasparire una preoccupazione diffusa nelle due città.

Le fattispecie in cui gli stranieri risultano maggiormente coinvolti sono:

- furti, con particolare importanza per i furti in appartamento, i borseggi e gli scippi,
- rapine-più propriamente le rapine improprie o rapinette,
- reati legati al possesso non autorizzato di armi-in particolare armi da taglio,
- spaccio al minuto di sostanze stupefacenti (sia droghe pesanti che leggere),
- attività connesse all'esercizio della prostituzione,
- risse, oltraggio e resistenza a pubblico ufficiale,



- falsi,
- abusivismo commerciale (non menzionato a Modena).

Rispetto a queste attività non emergono, né dal punto di vista delle modalità, né dal punto di vista della nazionalità coinvolte, differenze significative nei due contesti.

Per quanto riguarda le rapine, va ribadita la distinzione già menzionata tra rapine “da professionisti” (rapine in banche, uffici postali, ecc.), che sono commesse in maggior parte da italiani, e rapine di minor gravità dove la presenza di stranieri è più significativa, sempre associata alla presenza di italiani, in particolare tossicodipendenti.

Un rilevante coinvolgimento di tossicodipendenti italiani si affianca agli stranieri anche per quanto riguarda i furti, fatta eccezione per quelli in appartamento. Questi ultimi si ritiene siano commessi, nella quasi totalità dei casi, da nomadi (non sempre, tuttavia, da nomadi stranieri). I furti in appartamento e i borseggi, nel modenese, risentirebbero inoltre di una certa stagionalità, con un aumento nei mesi estivi.

La quota di stranieri è molto rilevante nello spaccio di stupefacenti al minuto e la prostituzione di strada. Spaccio e prostituzione sono anche le attività ritenute più problematiche e su di esse si focalizzano le descrizioni delle aree di insicurezza nei due contesti urbani. Come già sottolineato nella presentazione del quadro regionale, anche in questi due casi i riferimenti alla prostituzione riguardano principalmente l’esercizio della prostituzione in sé, e in maniera quasi irrilevante lo sfruttamento.

Persistono ad ogni modo delle differenze quantitative e qualitative tra Modena e Bologna. Il caso modenese, pur in presenza di uno spettro diversificato di attività criminali che vedono coinvolti cittadini stranieri, si è contraddistinto nel recente passato per una concentrazione estremamente elevata degli stranieri nello spaccio di droga. La rilevanza di tale fattispecie si è anche tradotta in un’intensificazione delle azioni di contrasto da parte della polizia e della magistratura, nonché in azioni di protesta organizzata da parte di comitati di quartiere, cui è seguita una campagna d’allarme sociale, amplificata dai locali mezzi d’informazione.

Nel caso bolognese, vicende analoghe a quelle modenesi hanno



interessato diverse fattispecie delittuose - dallo spaccio di droga nelle zone limitrofe alla stazione delle FFSS, alla prostituzione di strada e ai reati contro il patrimonio. La rilevanza con cui viene percepito il coinvolgimento di stranieri in attività illegali a Bologna è, inoltre, segnalata dalla decisione da parte della Procura - nell'ambito di una più generale riorganizzazione degli uffici che a fatto seguito all'accorpamento delle due procure avvenuto nel giugno 1999 - di istituire una sorta di "pool immigrazione": un pool specializzato nei reati connessi al traffico e allo spaccio di sostanze stupefacenti, nello sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione e nell'organizzazione dell'immigrazione clandestina.

La creazione di questo pool è, in prima istanza, finalizzata a indagare sull'insieme di attività illecite, che si ritiene siano generalmente controllate da cittadini albanesi: il connubio tra (1) reati di droga (a livello di spaccio e di traffico) (2) reati connessi alla prostituzione e (3) al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, è infatti ritenuto essere appannaggio della criminalità albanese. Essa viene altresì percepita, come del resto in altre procure della regione, come la manifestazione più pericolosa attualmente presente nel territorio regionale.

*R: Sulle rapine non mi pronuncio, ma sullo sfruttamento alla prostituzione c'è il grosso che è di marca albanese ed è un traffico anche questo legato all'immigrazione clandestina. Tanto è vero che io una delle prime cose che ho fatto è stato di costituire un gruppo di magistrati che si occupa in particolare di immigrazione-droga-prostituzione.*

*D: Quindi una sorta di pool?*

*R: Sì, un pool.*

*D: Un vero e proprio pool sull'immigrazione?*

*R: Immigrazione droga e prostituzione. Immigrazione clandestina perché molti arrivano e ci sono dei fenomeni delittuosi legati al passaggio e all'arrivo, che proseguono con le attività svolte in loco. Per questo ho costituito un pool di specialisti che mirino al fenomeno nella globalità.*

*D: E la riorganizzazione dell'indagine ha riguardato anche le forze di polizia?*

*R: No, non siamo ancora arrivati a questo livello ma penso di arrivarci; una delle cose che penso di fare con il prossimo potenziamento della procura è quello di delegare settori di polizia giudiziaria e affidarli a*



*questi magistrati. Per il momento, ovviamente, lavorano con la mobile, con i carabinieri e con la finanza, ma vorrei proprio strutturare la polizia giudiziaria e dare la specialistica a questo gruppo. (Bologna: Tribunale)*

Misure che, nel caso modenese, per quanto auspiccate, sono state prese in forma embrionale solo a livello di coordinamento degli interventi delle forze di pubblica.

*Sono state adottate diverse misure, di cui le può parlare meglio il Questore o il Prefetto; comunque, è stato aumentato il numero delle auto in possesso della Questura; sono state costituite delle unità mobili tra polizia, carabinieri e guardia di finanza, coinvolgendo anche la polizia municipale, in modo da essere presenti su tutto il territorio. Però, queste sono misure preventive. Dal punto di vista repressivo le forze di polizia possono intervenire soltanto in flagranza di reato.*

*<...>*

*La municipalità è stata attiva. Lei sa che adesso con la nuova legge il sindaco fa parte del comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica; quindi è praticamente coinvolto, insieme alle forze dell'ordine, per discutere quali sono i provvedimenti da prendere per evitare che la criminalità si ramifichi. È stato coinvolto anche il pubblico ministero che sta facendo un ottimo lavoro, sia per lo spaccio sia anche per la prostituzione, soprattutto per lo sfruttamento di prostituzione minorile.*

*<...>*

*In realtà, la presenza del crimine fatto da cittadini stranieri fa sempre pensare di cercare di organizzare, più che la magistratura, la polizia; grazie ai primi tentativi sono stati sequestrati parecchi chili di droga, e sono stati arrestati parecchi rapinatori italiani. Ma non si sono costituiti né alla Pretura né in Tribunale dei pool, perché in fondo gli eventuali provvedimenti particolari sono da adottare preventivamente da parte degli organi di polizia. Noi purtroppo interveniamo quando il reato è stato già commesso per scoprire chi lo ha commesso e eventualmente capire perché lo ha commesso. (Modena: Tribunale)*

### *5.1.2. Reggio Emilia e Rimini*

Si tratta di due realtà in cui il livello di problematicità che gli intervistati associano al coinvolgimento degli stranieri in attività illegali non è



particolarmente elevato, soprattutto se posto in relazione con Modena e Bologna.

Spaccio e prostituzione, emerse come particolarmente rilevanti nei casi bolognese e modenese, si presentano a Reggio Emilia e Rimini in termini nettamente meno preoccupanti. Lo spaccio a Rimini è definito “un problema abbastanza diffuso”, ma non ci si sofferma a descriverne le modalità con cui viene esercitato. A Reggio Emilia lo spaccio da parte di stranieri è un problema presente, ma sono gli stessi intervistati ad affermare che la situazione è sotto controllo, giacché “non si sono raggiunti i livelli di Modena”.

Per quanto riguarda la prostituzione, invece, la situazione è radicalmente diversa. A Reggio Emilia e Rimini la prostituzione di strada è considerata un problema risolto. In entrambe le città, essa rappresentava, fino a qualche tempo fa, un problema allarmante: soprattutto a Rimini, mentre Reggio Emilia era definita, ancora una volta, come “non ancora ai livelli di Modena”.

La particolarità di Reggio Emilia, per quel che riguarda la prostituzione di strada, era rappresentata dal fatto che le prostitute erano quasi esclusivamente albanesi; mentre a Rimini è stata segnalata la presenza di prostitute provenienti da Nigeria e CSI. Secondo gli intervistati reggiani, in realtà, a Reggio risiedevano anche prostitute nigeriane, le quali tuttavia esercitavano la propria attività nel modenese, in quanto la prostituzione di strada a Reggio Emilia era appannaggio degli sfruttatori albanesi.

Allo stato attuale, la prostituzione di strada, come evidenziato nel secondo paragrafo, non costituisce più un problema né a Reggio Emilia né a Rimini. Il radicale cambiamento della situazione fa fatto risalire, in entrambe le città, ad una continuativa azione di disturbo e controllo delle zone di esercizio della prostituzione, grazie all'intervento di speciali pattuglie anti-prostituzione che operavano di notte, fermando e identificando le prostitute presenti sulla strada e dando avvio al procedimento per l'espulsione con accompagnamento, qualora ve ne fossero i presupposti.

La strategia anti-prostituzione attuata dalla questura riminese è stata, come abbiamo visto, più metodica e meglio organizzata, anche grazie alla decisa volontà del questore di combattere il fenomeno. A Rimini, le squadre anti-prostituzione sono tuttora attive, mentre la questura di Reggio Emilia ha dovuto abbandonare questo tipo di azione, a causa



dell'eccessivo dispendio di energie che comportavano, soprattutto in termini di personale da impiegare nei turni di notte.

In entrambe le città, le strategie di intervento hanno avuto l'effetto di ridurre drasticamente le dimensioni del fenomeno, in parte, perché molte prostitute sono state rimpatriate e, in parte, perché la costante azione di disturbo ha determinato uno spostamento dell'attività verso zone più "tranquille" (dal punto di vista delle prostitute, dei loro sfruttatori e, soprattutto, della cittadinanza).

La valutazione generale espressa dagli intervistati e che, una volta "debellato il problema della prostituzione", Reggio Emilia e Rimini siano due città relativamente tranquille, dove la criminalità in generale e la criminalità degli stranieri non destano preoccupazioni eccessive.<sup>26</sup>

A Rimini, viene messo inoltre in evidenza un andamento stagionale dei reati (non soltanto di quelli commessi da stranieri) e si menziona, quale problema particolarmente rilevante, il commercio abusivo, attività diffusa lungo tutta la riviera romagnola. Anche in questo caso, tuttavia, si sottolinea come il problema sia stato notevolmente ridimensionato nell'ultimo anno, grazie ad una strategia di contrasto che, analogamente a quanto avvenuto per la prostituzione, ha visto impegnate in modo continuo speciali squadre interforze che operavano sulle spiagge.

*Un altro problema, uno pseudo-problema perché anche quello è stato risolto, è l'abusivismo commerciale, affrontato con decisione, dall'anno scorso. Anche quest'anno il questore ha voluto costituire nuovamente la squadra interforze antiabusivismo, insieme a polizia di stato, polizia municipale, guardia di finanza e carabinieri, che opera su tutta la riviera. E sta dando buoni risultati; certamente non ci sono più gli abusivi, i cosiddetti "vu cumprà" che c'erano negli anni addietro. (Rimini: US)*

*R: Ogni anno c'è questa storia dell'abusivismo commerciale e allora si pretende da parte della pubblica amministrazione una attività di repressione. Sono state composte dal questore delle squadre miste di polizia, carabinieri, vigili, capitaneria di porto per cercare di ridurre questo fenomeno...*

*D: Quali sono stati i risultati di questa attività?*

*R: Positivi.*



<...>

*Non mi risulta che siano state adottate delle misure rivolte direttamente alla criminalità degli immigrati. Le uniche misure, se le vuole intendere come tali, sono state le pattuglie per l'abusivismo commerciale, a seguito di una protesta molto vivace da parte dei commercianti. (Rimini: Tribunale).*

Per quanto riguarda Reggio Emilia, gli intervistati fanno riferimento anche a frequenti casi di sfruttamento lavorativo di connazionali che hanno visto principalmente coinvolti cittadini cinesi:

*Abbiamo chiuso diversi laboratori per questo fatto. Sì, ma vengono chiusi per un po' di tempo, poi i Comuni, comunque, danno le autorizzazioni, per cui ... voglio dire ... eh ... ha capito? Se noi abbiamo problemi di clandestini, facciamo la parte di nostra competenza che è quella di effettuare le espulsioni, di segnalare all'ufficio provinciale del lavoro e al comune che esiste questo problema, così allo stesso modo come quando facciamo i controlli nei laboratori cinesi con i vigili del fuoco e segnaliamo tutte le irregolarità che ci sono, anche di carattere amministrativo e penale <...> li abbiamo segnalati anche alla Procura della Repubblica. Se poi domani salta in aria un condominio, perché che so ci sono dei cinesi, risulta che noi ve l'abbiamo detto: i sigilli tocca a voi però metterli, non spetta alla pubblica sicurezza (Reggio Emilia: US)*

### 5.1.3. Ravenna, Ferrara e Forlì-Cesena

Si tratta indubbiamente delle realtà più tranquille, o meno problematiche, della Regione, sia in termini generali, sia, nello specifico, rispetto al coinvolgimento degli stranieri in attività illegali, ritenuto scarsamente significativo in tutte e tre le città (se si esclude, in parte, la situazione dei lidi ravennati).

La differenza più eclatante, rispetto alle altre città della Regione, riguarda lo spaccio di stupefacenti, presente in misura non preoccupante e con un coinvolgimento limitatissimo di stranieri.

Da questo punto di vista, la città meno toccata è Ferrara, mentre, per quanto riguarda Ravenna e Forlì-Cesena, viene evidenziata una prevalente presenza di italiani tra gli spacciatori, soprattutto in città; allo stesso tempo, si sottolinea l'affacciarsi di spacciatori stranieri (in particolare albanesi) nelle zone rivierasche.



La situazione si ripete pressoché identica per quanto riguarda le attività connesse alla prostituzione. La città meno coinvolta è ancora una volta Ferrara, mentre Forlì-Cesena e Ravenna registrano la presenza di prostitute straniere in riviera e, contemporaneamente, una loro quasi totale assenza in città: nei pochi casi, è esercitata in misura predominante da donne nigeriane e albanesi.

Le attività illegali che più di frequente coinvolgono cittadini stranieri, e che maggiormente impegnano la polizia, sono i furti in appartamento, l'ambulanzato abusivo e i reati connessi all'ubriachezza.

In particolare a Ferrara, dove spaccio e prostituzione sono pressoché irrilevanti, i furti in appartamento ad opera di nomadi sono considerati una "piaga", per usare la definizione degli intervistati, e il loro contrasto vede un forte impegno della polizia per intensificare il controllo del territorio nei periodi estivi e nei week-end, quando le case rimangono vuote.

Per quanto riguarda gli altri reati contro il patrimonio, il coinvolgimento degli stranieri non è considerato rilevante, pur se, occasionalmente, qualche furto o borseggio ad opera di stranieri si verifica.

Ci sembra che il seguente brano di intervista riguardante il cesenate rappresenti il miglior commento alla situazione:

*R: Dipende anche dal carattere, secondo me, dell'abitante di questo tratto di Romagna, perché, ripeto, non pensavo che fosse così spiccato il senso della proprietà. Qui si trova difficoltà in tante cose. C'è una viabilità periferica che fa paura: strade strettissime con fossi sulla destra e sulla sinistra, strade molto strette, asfaltate sì, ma che risalgono a 50 anni fa. E mi diceva qualche funzionario comunale che incontrano grossi problemi nell'esproprio di pubblica utilità, prendere due metri di qua e due metri di là della proprietà ... è una cosa impossibile ... fanno il picchettaggio addirittura! Qui la prima cosa che si fa è il recinto, tutto chiuso, il cancello, però deve essere un cancello bello, la villetta, capito? Allora, appena vedono l'extracomunitario scattano i timori.*

*D: Quindi, lei nota rispetto alle chiamate al 113 una sproporzione tra quelle che sono le chiamate e quelli che sono i casi di pericolo concreto?*

*R: Sì, sì. Effettivamente, molte volte arriviamo perché qualcuno chiama dicendo "C'è un tipo pericoloso"; poi, ... addirittura una volta era un*



*agente del Commissariato, il quale era pericoloso perché? Perché si era presentato alla banca con un sacchetto così di monete che aveva tolte da un salvadanaio; allora questi l'hanno guardato come se fosse strano - era ... sì, devo dire che era un po' spettinato, però insomma da lì a dire che era pericoloso; dicevano: "questo avrà rubato le cassette delle elemosine"; invece, alla fine, era un agente del Commissariato. Arriviamo là e ... "ciao, ma che ci fai qua?"*

*D: Immagino la scena.*

*R: Una scena bestiale. E poi litigano moltissimo tra di loro. Se uno accende un fuoco per bruciare dieci foglie secche, e il fumo ovviamente o di qua o di là ci va - è difficile che il fumo vada dritto, perché un po' di aria c'è sempre - ... aaaah, allora subito il 113: "Qui sta andando a fuoco tutto!", "Questo mi fa i dispetti, mi sta mandando il fumo dentro". Una cosa allucinante. Sono litigiosi ... li-ti-gio-si! Stamattina sono già arrivati almeno sette o otto esposti. Uno, in particolare, era di una donna che denunciava un'altra donna, vicina di casa sua, perché si sono incrociate in macchina - una andava in un senso e l'altra in un altro - e, secondo lei, l'altra superava i 30 km orari, perché lì c'è il limite di 30 km orari, lei glielo ha fatto notare e quell'altra ha messo fuori un braccio, mostrandole il dito medio: così, c'era scritto così: "mi ha fatto il dito medio". Ma insomma, è una cosa assurda!!!*

*D: Anche solo prendersi la briga di scrivere.*

*R: Ha scritto due pagine! Due pagine di foglio protocollo per raccontare questo fatto qua! Significa che non ha niente da fare, questo è uno dei casi di lite. (Commiss. Cesena)*

Solo la situazione di Ravenna presenta qualche specificità: non tanto in città, come dicevamo, quanto nei cosiddetti lidi ravennati. Il problema dei lidi è rappresentato dalla criminalità albanese, emersa negli ultimi anni e in via di consolidamento. Si tratta, principalmente, di attività illegali che vanno dallo spaccio (in parte anche traffico) di sostanze stupefacenti, allo sfruttamento della prostituzione; pur, se l'aspetto più preoccupante è rappresentato dalla presenza in forma embrionale di organizzazioni criminali che iniziano ad essere radicate nel territorio e in grado di allearsi con la criminalità locale.

## **5.2. Politiche migratorie e riproduzione dell'irregolarità**

Gli elementi empirici raccolti e descritti nel primo paragrafo, relativi alla gestione amministrativa dell'immigrazione, devono essere



contestualizzati rispetto ad alcuni nodi di fondo, connessi alle sanatorie e, più in generale, alla normativa sul soggiorno; nodi che sono rimasti invariati del tempo e hanno minato alla radice l'impostazione delle politiche migratorie in Italia.

Un primo problema concerne il carattere altamente restrittivo delle normative sull'ottenimento e sul rinnovo del permesso di soggiorno fino alla legge 40/98 esclusa. Tali restrizioni si applicavano anche ai permessi di soggiorno ottenuti per via ordinaria e riguardavano sia i motivi del rilascio, sia la durata.<sup>27</sup>

Conseguenza "naturale" di tale sistema d'incorporazione è stata la riproduzione costante d'irregolarità, testimoniata dalla percentuale di persone immigrate, con permesso di soggiorno scaduto, che, in occasione di ogni sanatoria, hanno ripresentato domanda, avvalendosi in modo normale di una procedura straordinaria.

Lo stesso numero di sanatorie (quattro), che è stato necessario effettuare negli ultimi dieci anni, rappresenta una prova della riproduzione istituzionale dell'irregolarità. Esse, lungi dal risanare le cause di riproduzione dell'irregolarità, hanno finora rappresentato solo dei provvedimenti tampone.

L'assenza di effettive possibilità d'ingresso regolare, unitamente alla precarietà della posizione legale di coloro che sono - o sono stati in passato - in possesso di un permesso di soggiorno rappresentano le due cause fondamentali di riproduzione dell'irregolarità. Questo a fronte di un mercato del lavoro che ha finora assorbito, per quanto in posizione strutturalmente subordinata, la maggioranza degli immigrati (Palidda e Reyneri 1995, Reyneri 1998, Mingione e Quassoli 1999).

Un secondo aspetto, che può contribuire a spiegare la riproduzione continua d'irregolarità, riguarda una contraddizione di fondo tra caratteristiche del mercato del lavoro italiano e normative sul soggiorno. Da un lato, abbiamo, infatti, un mercato del lavoro che, per gli immigrati (ma ciò è sempre più vero anche per gli italiani), si caratterizza per la precarietà dei contratti, per la diffusione di forme di lavoro atipiche, per l'estensione di rapporti di lavoro informali, e per una posizione complessiva estremamente debole del lavoratore. Dall'altro lato, abbiamo a una normativa sul soggiorno modellata sul percorso di integrazione formale e sostanziale tipico dei sistemi fordisti. Le politiche migratorie hanno infatti continuato a seguire, pur in presenza di un mercato del lavoro radicalmente trasformato, un



modello d'incorporazione diffusi nell'Europa continentale degli anni '50 e '60 (basato sull'utilizzo di manodopera dequalificata nelle produzioni industriali su larga scala, che gradualmente veniva a beneficiare delle prestazioni di welfare e delle forme di assicurazione sociale connesse a tali contratti di lavoro). Il vincolo del cosiddetto inserimento "socioeconomico", presente nella normativa sul soggiorno come premessa per l'ottenimento della principale risorsa di accesso alla cittadinanza, ha infatti come criterio di riferimento il lavoratore dipendente, con impiego stabile, un contratto di lavoro regolare e la possibilità di beneficiare di una serie di risorse di *welfare* (Mingione 1997, Mingione e Quassoli 1999).

In un periodo, dunque, in cui tutti invocano maggiore flessibilità nei contratti di lavoro e deregolamentazione delle relazioni industriali, il legislatore continua, paradossalmente, ad ipotizzare che l'immigrato si muova in un contesto socioeconomico inalterato dalle trasformazioni degli ultimi decenni.

Un terzo problema, che è peggiorato con il tempo e si estende ben al di là delle procedure di ottenimento del permesso di soggiorno, riguarda l'elevato grado di discrezionalità, variabilità e imponderabilità nell'applicazione della legge (a partire dalle code e dai tempi di attesa umilianti, fino ad arrivare alle difficoltà di relazione con i singoli funzionari). Le difficoltà più gravi sono sorte in occasione delle campagne di regolarizzazione, nel corso delle quali si è manifestata in modo più accentuato la "disorganizzazione" delle Questure e sono stati portati all'estremo gli elementi di discrezionalità e aleatorietà, che caratterizzano, più in generale, il rapporto tra stranieri e pubblica amministrazione (Barbesino e Quassoli 1997).

Va ricordato che la percezione diffusa tra gli immigrati è che le leggi non siano per nulla chiare e manchino norme attuative tali da orientare efficacemente l'operato dei singoli uffici, con l'effetto di limitare il margine di arbitarietà e incertezza nella loro interpretazione e applicazione. Il tentativo di rispettare le regole è spesso destinato al fallimento, nel momento in cui non risulta immediatamente perspicuo quali siano le regole in gioco.<sup>28</sup>

Allo stesso modo, vengono percepiti chiaramente i problemi di coordinamento e organizzazione, interni ai singoli uffici, che aggravano il già difficile rapporto tra cittadini stranieri e istituzioni. In generale, le informazioni reperibili sono sparse e contraddittorie.



Ciascun ufficio sembra rispondere a criteri organizzativi propri, interpretando e applicando le normative in modo quantomeno frammentario. Non soltanto mancano forme di coordinamento significative, anche tra servizi che dipendono da una stessa amministrazione, ma questa “disorganizzazione” viene chiaramente percepita dagli immigrati. Le difficoltà di coordinamento e segmentazione delle competenze vengono accolte e amplificate dalle normative e dai regolamenti attuativi. Ogni pratica reca, infatti, con sé una serie di operazioni che coinvolgono spesso più strutture e più uffici in una divisione funzionale non sempre agevole da ricostruire e da controllare neppure per gli italiani.

Complessità della normativa, frammentazione delle competenze, assenza di coordinamento, bassa - se non nulla o estremamente distorta - circolazione delle informazioni all'interno degli stessi servizi, unitamente a forme di discrezionalità diffusa e in alcuni casi sistematica, generano dunque i più seri problemi di accesso alle risorse pur disponibili. Una burocratizzazione eccessiva e capillare che rende molto faticoso, gravoso e poco trasparente l'ottenimento del più semplice documento legale.

Tale situazione sta esercitando un impatto determinante anche sull'identità sociale dei migranti, tra i quali si sta diffondendo una sensazione di spaesamento prodotta dalla assenza o inadeguatezza di un orientamento preliminare, incertezza relativamente alla sfera dei diritti di cui si è portatori e delle risorse cui si può avere accesso, e la convinzione che, a fronte di problemi infiniti per regolarizzare la propria posizione, si possano comunque trovare accomodamenti “informali”, che non pregiudichino le possibilità di vita e permanenza in Italia.<sup>29</sup>

Ci sembra che il materiale empirico da noi raccolto confermi pienamente l'importanza delle scelte fatte localmente in relazione alle prassi amministrative di applicazione dei testi di legge, dei margini di discrezionalità nelle decisioni delle questure in materia di soggiorno e, più complessivamente, della centralità che gli organi periferici del Ministero dell'Interno continuano ad avere in relazione alla definizione concreta delle condizioni di legalizzazione per gli immigrati in Italia.

Sollecitati ad affrontare il tema della discrezionalità nell'applicazione delle normative sul soggiorno, i nostri intervistati affermano che i margini non sarebbero così ampi, ribadendo la lettera della legge, integrata con l'insieme di circolari applicative, e con le risposte ai quesiti posti dagli US provenienti dal Ministero dell'Interno. Il funzionamento



degli uffici della questura è descritto, seguendo un modello ideale di burocrazia, come caratterizzato da regole trasparenti e chiare, scandite e specificate ai vari livelli gerarchici di responsabilità, di modo che ciascun funzionario possa limitarsi ad applicare una normativa in grado di prevedere l'insieme di casi concreti.

Al di là di qualsiasi considerazione circa la realizzabilità, oltre che l'auspicabilità, di un modello organizzativo di tal genere, l'analisi congiunta delle interviste, mostra, con una certa chiarezza, come gli spazi di discrezionalità siano, al contrario, davvero estesi; cosa che, in molti frangenti, viene riconosciuta, come abbiamo visto, dagli stessi intervistati. Gli spazi di discrezionalità dunque esistono e l'applicazione concreta di alcune disposizioni risulta fortemente differenziata da questura a questura.

Possiamo riprendere, a mo' di esempio, l'insieme di questioni concernenti la valutazione dell'appropriatezza della documentazione presentata da coloro che hanno fatto richiesta di permesso di soggiorno nel corso dell'ultima sanatoria, relativamente al lavoro e all'alloggio, ma, soprattutto, alla prova della presenza in Italia.

A questo proposito, abbiamo visto come possano variare da questura a questura:

1. l'interpretazione del termine 'documentazione', contenuto nella legge, con tutte le conseguenze che tale interpretazione ha avuto sull'accoglimento o sul rifiuto di determinate prove, prodotte dallo straniero che intendeva beneficiare della sanatoria (ad esempio, l'uso di certificati medici);
2. il sospetto di falsità che viene associato, in modo più o meno sistematico, ad alcuni tipi di documentazione;
3. il tipo di controlli che su tale documentazione 'sospetta' è stato avviato, prima di accogliere o di rifiutare la domanda di permesso di soggiorno;
4. la valutazione dei precedenti penali dei richiedenti, che può variare rispetto:
  - alla definizione di pericolosità degli immigrati per l'ordine pubblico e la sicurezza dello stato;
  - all'ostatività *in sé* di precedenti penali alla concessione del permesso di soggiorno (ad esempio, condanne per furto, o falsi in costanza di sanatoria);
  - ai criteri per definire la gravità dei reati in relazione alla concessione



del permesso di soggiorno, (reati per i quali è previsto l'arresto, obbligatorio o facoltativo, in flagranza);

- al tipo di controlli che sono stati effettuati per valutare la carriera penale del richiedente permesso di soggiorno (uso del certificato penale del casellario giudiziale, uso dei cosiddetti "precedenti di polizia", uso e criteri per il fotosegnalamento dei richiedenti, ecc.).

Nella decisione finale circa l'interpretazione corretta della legge, lo spazio lasciato dai chiarimenti ad opera delle circolari e delle risposte ai quesiti, di provenienza ministeriale, è stato spesso riempito dalla sensibilità e dall'attenzione prestata al singolo caso, da parte del singolo dirigente, quando non del singolo addetto allo sportello. L'interpretazione del singolo dirigente è poi risultata particolarmente importante, perché ha rappresentato un riferimento vincolante per gli altri funzionari dell'ufficio, che si trovavano a dover applicare la stessa normativa. In alcuni casi, l'iniziativa del singolo dirigente, soprattutto delle questure più piccole, è stata mediata dalla consultazione con i dirigenti delle questure limitrofe.

In buona parte delle interviste, l'esistenza di margini di discrezionalità lasciati dalla normativa viene percepita solo parzialmente come una difficoltà, come una mancanza di chiarezza che può creare problemi nel lavoro di ogni giorno. L'elasticità della norma è considerata, al tempo stesso, una risorsa che consente - in una materia così delicata come quella dell'immigrazione, quando ci si trova molto spesso di fronte a persone disperate e con molti problemi - di prestare attenzione, attraverso una applicazione della legge *ad hoc*, al "singolo caso umano".

L'arbitrarietà nelle decisioni amministrative può dunque produrre due tipi di conseguenze: da un lato, un'attenuazione salutare della rigidità di una norma, che per definizione traccia in astratto un confine netto rispetto a questioni che nella pratica si presentano come sempre più complesse che sulla carta, dall'altro lato, un'estensione indeterminata dei possibili margini di arbitrio che ogni amministrazione tende a riprodurre e sui quali fonda parte del proprio potere.

È altresì interessante notare che da nessuna delle interviste è emerso un rilevante ruolo di direttive del questore in materia di interpretazione della normativa.



L'iter per giungere all'applicazione concreta della normativa sembra infatti essere il seguente:

legge 40/98 ⇒ circolare ministeriali ⇒ (eventuale quesito al Ministero) ⇒ sensibilità del singolo dirigente ⇒ decisione *ad hoc* dell'addetto che si occupa personalmente della pratica.

### **5.3. Insicurezza ed esclusione dei migranti**

L'incertezza e la precarietà strutturali - ufficialmente prodotte e riprodotte mediante le politiche migratorie e le procedure amministrative - dello status legale degli immigrati, che si accompagnano alla loro incorporazione 'invisibile' nei mercati del lavoro e nelle società locali ci sembra ben sintetizzato dal concetto di "non persone", recentemente introdotto nel dibattito italiano da Alessandro dal Lago (1995 e 1999). Anche sulla scorta di quanto emerso dalla nostra ricerca, possiamo affermare che proprio la precarizzazione della condizione legale dei migranti crei un terreno fertile per la criminalizzazione dell'immigrazione.

Il rischio di criminalizzazione può, a sua volta, essere collegato all'operare di molteplici fattori: dal moltiplicarsi - a livello politico, sociale e mediatico - delle manifestazioni d'insofferenza e di preoccupazione nei confronti degli immigrati, al focalizzarsi del dibattito politico sul tema dell'immigrazione, in particolar modo dopo l'entrata in vigore dell'Area Schengen, sulle modalità di controllo transnazionale dei flussi migratori. Tali controlli seguono alcune coordinate comuni: dalla gestione informatizzata e integrata delle frontiere al fine di prevenire l'ingresso di nuovi e "indesiderati" migranti dai paesi esterni all'UE (Bigo 1998), alla sempre maggiore estensione e capillarità dei controlli, amministrativi e di polizia, nei confronti degli stranieri che si trovano all'interno dell'UE.

Le "emergenze" suscitate dall'arrivo di "nuove ondate di profughi e immigrati" sono, inoltre, sempre più frequenti. L'opinione pubblica, unitamente agli attori politici e istituzionali, tende a ridefinire ogni questione connessa all'immigrazione come un problema di sicurezza interna e internazionale. Il nesso tra flussi migratori crescenti e aumento della criminalità è stato continuamente posto al centro del dibattito pubblico in Italia, al punto che l'immigrazione è diventata la più importante fonte di "insicurezza" e di preoccupazione, tanto nell'opinione pubblica (Dal Lago 1998, Maneri 1997 e 1998) quanto a



livello degli apparati di controllo e repressione (Bigo 1998, Palidda 1998).

Si ritiene che la presenza di un numero crescente di immigrati, unitamente all'attesa di future ondate migratorie di massa dai paesi in via di sviluppo, possa produrre un drammatico aumento dei tassi di criminalità. Una preoccupazione alimentata da media, agenzie istituzionali ed esperti, che forniscono regolarmente dati provenienti da diverse fonti, istituzionali e non, che mostrano una tendenza all'aumento dei tassi di criminalità tra gli immigrati.

Anche l'accesso alla regolarizzazione, condizione basilare per beneficiare dei diritti civili, politici e sociali, e per entrare nel mercato formale del lavoro, viene subordinato in modo sempre più stringente alla verifica della storia penale dei richiedenti, che diviene, dunque, uno tra i principali criteri normativi di inclusione/esclusione degli immigrati (Palidda 1998).

Immigrazione (irregolare/clandestina) e criminalità, pertanto, sono sempre più spesso percepite e rappresentate come un binomio indissolubile: una sorta di fatto sociale durkheimiano, oggettivo, autoevidente e che non necessita di ulteriori spiegazioni. Tale binomio, tuttavia, rappresenta l'esito dell'operare congiunto di molteplici attori - istituzionali e non - e pratiche sociali. Come abbiamo mostrato nel corso dell'esposizione, tuttavia, l'intreccio tra condizione legale e partecipazione ad attività illegali è incorporato nelle stesse prassi di controllo del territorio e di prevenzione/repressione dei reati messe in atto dalle forze di pubblica sicurezza.

Accanto a richieste relative a una maggior certezza della pena e alla predisposizione di strumenti investigativo/repressivi più efficaci disposizione, i dirigenti e funzionari della Polizia di Stato intervistati auspicano l'approntamento di strumenti che rendano più semplice l'esecuzione dell'espulsione con accompagnamento, che sempre più rappresenta il principale strumento di contrasto utilizzato sia per fronteggiare la presenza di immigrati irregolari sia per prevenire e reprimere reati. In particolare, viene richiesta l'effettiva predisposizione di centri di permanenza temporanea e assistenza in tutte le regioni, la possibilità di trattenere lo straniero che deve essere espulso fino alla compiuta identificazione, senza limiti di tempo massimi e la



stipulazione di accordi bilaterali con i paesi stranieri che consentano (come nel caso dell'Albania) di rimpatriare lo straniero anche in assenza di una documentazione certa che dimostri che l'espellendo sia cittadino di quello stato.

Per quanto riguarda le misure non legislative menzionate vengono invocate principalmente misure destinate a rafforzare l'azione di polizia (più personale e maggiore dotazione di mezzi). Solo in pochi casi, sono menzionate, tra le soluzioni auspiccate, misure di tipo non repressivo.

Sul piano concreto, le strategie di fatto utilizzate dalla polizia sono essenzialmente di due tipi: sfruttare, da un lato, gli spazi di autonomia organizzativa che caratterizzano ciascuna questura per dare avvio ad adattamenti "strutturali" rispetto ai problemi; dall'altro lato, i margini di discrezionalità e flessibilità degli strumenti a disposizione, per migliorare l'efficienza degli interventi. Nella pratica, i due tipi di strategie si vengono a volte a sovrapporre, come mostrano i principali adattamenti organizzativi descritti nel paragrafo 4.1.

In alcuni casi, il margine di autonomia organizzativa è stato utilizzato per dare vita a squadre o servizi speciali. Squadre e servizi speciali sono tuttavia di breve durata, perché le carenze di organico spesso impediscono (soprattutto nelle città grandi e problematiche) di dedicare personale ad un solo e specifico compito per lungo tempo.

Una parte consistente dell'attività di polizia (dal controllo del territorio, al trattamento degli autori di reato, ai rilievi fotodattiloscopici) è invece orientata alla rimozione degli ostacoli che si frappongono all'espulsione con accompagnamento: unico vero deterrente nei confronti dello straniero clandestino/criminale. Si ritiene infatti che il sistema penale non sia in grado di garantire la certezza della pena e consenta agli stranieri arrestati o condannati di ritornare in libertà immediatamente o dopo brevissimi periodi di detenzione. In queste condizioni, lo straniero che commette reati e che, nella percezione degli operatori di polizia, è il più delle volte clandestino, non avrebbe nulla da perdere da denuncia o da una condanna. Il rimpatrio, al contrario, avrebbe un forte effetto di deterrenza, non solo perché nei paesi di origine le condizioni di vita sono decisamente peggiori rispetto all'Italia, ma anche perché in molti paesi essere rimpatriati con un



provvedimento di espulsione implicherebbe lo scontare un certo periodo di detenzione in carceri che sono ben più dure di quelle italiane.

La convinzione circa l'efficacia della espulsione come unica soluzione definitiva ai problemi legati alla criminalità degli immigrati si fonda sulla sovrapposizione tra la categoria degli stranieri autori di reato e quella degli stranieri clandestini/irregolari e si traduce, nei discorsi degli intervistati, nell'obiettivo di espellere il maggior numero di clandestini possibile.

Il circuito argomentativo, e forse percettivo, è abbastanza chiaro e può essere riassunto nei seguenti punti.

1. Il controllo della posizione di regolarità con le norme del soggiorno e l'avvio delle procedure di espulsione di uno straniero non in regola, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo abbia o non abbia commesso un reato, sono prassi non solo legittime, ma prescritte dalla legge (gli unici vincoli sono di carattere logistico-organizzativo).
2. L'esperienza quotidiana insegna, del resto, ai poliziotti che nella maggior parte dei casi gli stranieri autori di reato sono proprio clandestini.
3. In generale è, per la polizia, molto più agevole controllare la posizione legale di uno straniero che scoprire un reato.
4. In alcuni casi (esemplare quello della prostituzione), il controllo della regolarità rispetto alle norme del soggiorno e la pianificazione degli interventi in funzione delle condizioni logistiche che permettano l'espulsione rappresentano l'unico strumento a disposizione della polizia per risolvere un problema di sicurezza fortemente sentito dalla cittadinanza

Evidentemente, il dispositivo di categorizzazione, situato a monte del processo, che incorpora l'equazione immigrato clandestino uguale reale o potenziale delinquente, non può che venire continuamente rinforzato a valle dello stesso processo.

Se è, inoltre, vero che non c'è nulla di illegittimo nel fatto in sé che la polizia controlli che lo straniero sia in possesso dei documenti e che provveda all'espulsione di chi non sia in regola con le norme sul soggiorno, è altrettanto vero che il considerare tale pratica come un mezzo per prevenire i reati può condurre a degenerazioni.



- 1) Si rischia di incentivare un abuso delle forme di controllo che, ricordiamolo, non disturbano solo il malvivente, ma anche lo straniero in regola che può spesso essere fermato dalla polizia anche solo perché vive, o si trova a transitare, in una cosiddetta zona a rischio.
- 2) Il presupposto che chi non esibisce i documenti sia un clandestino e, quindi, un delinquente, aumenta peraltro il rischio che si riservi un trattamento da criminale a chi magari i documenti li ha, e in regola, ma semplicemente non è in grado di dimostrarlo al momento del controllo.
- 3) Applicare in modo intercambiabile le stesse prassi di polizia a immigrati clandestini e a reali o potenziali criminali, significa neutralizzare, a seconda dei casi e sulla base dell'ampio spazio di discrezionalità che viene lasciato alle scelte della polizia, i diversi sistemi di tutela e le garanzie che dovrebbero sovrintendere alle decisioni di carattere amministrativo, da un lato, e a quelle di rilevanza penale, dall'altro lato.

La stessa sovrapposizione di condizioni - irregolarità dal punto di vista del permesso di soggiorno e coinvolgimento in attività illegali - può giocare un ruolo importante anche nei procedimenti giudiziari. Più precisamente, quando un giudice è, ad esempio, chiamato a prendere una decisione sulle misure cautelari o sulla sospensione condizionale della pena, si viene a trovare in una situazione nella quale il codice penale non prevede regole precise che colleghino norme astratte a casi concreti. Comportamenti, azioni, situazioni e caratteristiche proprie delle personalità dell'imputato non possono essere valutate solo sulla base di definizioni codificate. Non esiste alcuna regola che connetta ciò che è prescritto dal codice e ciò che viene concretamente eseguito. In realtà, queste regole di applicazione delle categorie giuridiche devono essere ricercate altrove: nella considerazione degli elementi di tipicità o atipicità di imputati, reati commessi e circostanze in cui questi ultimi sono stati commessi; nel carattere di reati intesi come classi di eventi definiti non in base alla legge, ma in base a qualche "tipica caratterizzazione proverbiale" (Sudnow 1965). Le "apparenze normali" sotto le quali si presentano i reati (nel nostro caso i tipici reati commessi dal tipico immigrato irregolare, non integrato e criminale) possono dunque essere invocate per inserire ogni nuova occorrenza come elemento pertinente della categoria, in un processo continuo di determinazione circolare.



Simili meccanismi, una volta messi in essere, sono in grado di produrre conseguenze pervasive rispetto al problema dell'esclusione degli immigrati, giacché il loro funzionamento non si deve fondare né su atteggiamenti razzisti dei tutori dell'ordine, né su un particolare accanimento repressivo o giudiziario, ma, come ci ha mostrato Bauman (1992), può mostrare tutte le sue potenzialità in presenza di un apparato burocratico-amministrativo che funzioni in modo ordinato e prevedibile.

Non possiamo dimenticare, infine, che il dibattito politico/mediatico sull'immigrazione che si è sviluppato in Italia ha dato luogo vere e proprie campagne di criminalizzazione dell'immigrazione a diversi livelli e in diversi contesti della vita pubblica. Gli esempi sono innumerevoli e vanno dalla strumentalizzazione delle proteste di gruppi di cittadini organizzati nelle periferie delle aree metropolitane del centro-nord, alla gestione delle "crisi albanesi", alla deriva securitaria che sempre più frequentemente caratterizza anche il lessico politico dei partiti di sinistra (dal Lago 1999, Maneri 1998), per giungere alle recenti manifestazioni dichiaratamente razziste contro il diritto di culto per coloro che professano la religione islamica, ancora una volta accompagnate da autorevoli dichiarazioni di esponenti di alto livello del mondo ecclesiastico.

Un esito prevedibile dei processi sopra descritti è stato, e potrebbe continuare ad essere anche in futuro, la criminalizzazione sistematica di alcune fasce di immigrati - specialmente giovani provenienti dal Maghreb, dall'ex-Jugoslavia e dall'Albania - divenuti una sorta di capro espiatorio ad alta rendibilità politica, per i problemi sociali delle aree metropolitane del centro-nord, in fase di accentuata ristrutturazione post-fordista.

## NOTE

<sup>1</sup> Si veda, a questo proposito, anche la ricerca condotta da Salvatore Palidda e pubblicata nel quarto rapporto annuale sullo stato della sicurezza in Emilia-Romagna (AA.VV. 1998: 185 ss.).

<sup>2</sup> Con il termine "criminalizzazione" ci riferiamo a un'interpretazione della criminalità, secondo la quale ciò che viene definito "criminale" - e



può essere rilevato, quantificato, analizzato e spiegato facendo ricorso a evidenze empiriche di tipo quantitativo e/o qualitativo - è il risultato di un complesso processo sociale che vede la partecipazione tanto di coloro i cui comportamenti vengono riconosciuti e sanzionati come criminali (i criminali), quanto di coloro i quali sono istituzionalmente deputati a erogare tali sanzioni (le agenzie di controllo sociale). Per una disamina più approfondita del problema, si veda l'introduzione generale del rapporto, a cura di Dario Melossi.

<sup>3</sup> Si vedano, a questo proposito, oltre alle reiterate campagne stampa condotte dai giornali nazionali e locali, le recenti dichiarazioni rilasciate dal Procuratore Generale di Bologna in occasione della relazione di apertura dell'anno giudiziario, (Relazione del Procuratore Generale della Corte di Appello di Bologna per l'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2000, Bologna 15 gennaio 2000), consultabile al sito web del Ministero di grazia e Giustizia: <http://www.giustizia.it/documentazione/index.htm>.

<sup>4</sup> Desideriamo ringraziare Salvatore Palidda per avere messo a nostra disposizione sette interviste a comandanti dell'Arma dei Carabinieri e a dirigenti della Polizia di Stato, effettuate nell'ambito della ricerca da lui effettuata per la Regione Emilia-Romagna (AA.VV. 1998: 185 ss.).

<sup>5</sup> La cosiddetta "seconda fase dei processi migratori" si caratterizza per una crisi strutturale della divisione internazionale del lavoro e per l'avvio di politiche di blocco dei flussi migratori da parte dei paesi tradizionalmente importatori di manodopera. Tale blocco, lungi dall'interrompere i flussi, a causa dell'aggravarsi delle condizioni economiche dei paesi di emigrazione, ha avuto come effetto principale quello di renderli illegali (Macioti e Pugliese 1993).

<sup>6</sup> A questo si aggiungano le crescenti pressioni da parte dei partiti politici e dell'opinione pubblica, perché venissero attuati interventi repressivi contro gli immigrati, soprattutto nelle aree metropolitane del Centro-Nord (vedi § 2.4 e 4.1).

<sup>7</sup> Accanto alle questure troviamo una serie di soggetti coinvolti nella produzione di documentazione relativa alle domande - Uffici Provinciali del Lavoro, sindacati, datori di lavoro, INPS, ecc. - e di strutture che aiutano gli stranieri nella predisposizione delle richieste - Uffici Stranieri comunali, associazioni di volontariato, ancora i sindacati, ecc.



<sup>8</sup> Proprio in relazione alle procedure di regolarizzazione, è emersa la completa assenza di coordinamento fra i diversi segmenti della pubblica amministrazione.

Nel corso della sanatoria del 1995, ad esempio, tutti coloro i quali presentarono in Questura una dichiarazione di assunzione con vizi formali, dai quali sarebbe poi derivato un rigetto della domanda, dovettero effettuare contestualmente, e in assenza di un riscontro immediato che consentisse una correzione dell'errore, i versamenti anticipati dei contributi previdenziali. Da parte sua, gli uffici dell'INPS non posero in essere alcuna verifica preliminare dell'iter della domanda di regolarizzazione, ma si limitarono ad introitare i versamenti effettuati, con l'esito prevedibile che in tutti i casi di successivo rigetto della domanda da parte delle questure, tali versamenti risultarono inutili e dovettero essere recuperati dal richiedente. Le conseguenze prodotte da questo stato di cose furono, da un lato, la frustrazione per il mancato accoglimento della richiesta di regolarizzazione, accompagnata dalla percezione di una contraddizione palese tra i messaggi provenienti da due degli enti coinvolti nel medesimo iter burocratico (che non facilitò certo la comprensione delle motivazioni del diniego), dall'altro, complicazioni e oneri derivanti dal doversi rivolgere nuovamente agli uffici dell'INPS per riottenere i soldi versati inutilmente, con tutti i ritardi e le difficoltà che questo tipo di operazioni porta con sé.

<sup>9</sup> Si vedano in particolare i primi due numeri della rivista *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, nonché la notevole mole di materiale informativo sulla legge 40, raccolta da Sergio Briguglio e consultabile presso il sito internet: <http://briguglio.frascati.enea.it/immigrazione-e-asilo>.

<sup>10</sup> La presenza reiterata della stessa persona nei file della polizia, funziona, in occasione di un semplice controllo per strada, da campanello di allarme che induce negli operanti il sospetto che la persona fermata, soprattutto qualora non sia personalmente conosciuta, possa essere, per qualche ragione, non completamente in regola.

<sup>11</sup> Non è purtroppo emerso con assoluta chiarezza se nel caso riminese siano stati sistematicamente fotosegnalati tutti i tunisini e le nigeriane che hanno fatto domanda di regolarizzazione o se vi sia stata una certa discrezionalità nella scelta, ma è in ogni caso emerso



che nei confronti di queste nazionalità è stato fatto un uso molto maggiore di questa pratica.

<sup>12</sup> È bene, a tale proposito, tenere presente che anche nelle città in cui sono state fornite solo indicazioni generiche sulle linee guida alla base della decisione di procedere o meno al fotosegnalamento, si afferma comunque che albanesi, nordafricani, e in misura minore nigeriane, sono gli stranieri che più frequentemente commettono reati occultando la propria identità, e per i quali si rendono perciò maggiormente necessari i rilievi fotodattiloscopici per risolvere il problema dell'identificazione.

<sup>13</sup> Il riconoscimento, e la conseguente espulsione, di tunisini e marocchini è relativamente semplice a Reggio Emilia, mentre è considerato difficoltoso a Bologna; a Rimini, invece, i rapporti sono particolarmente buoni con il console della Nigeria.

<sup>14</sup> Altre difficoltà menzionate nelle interviste riguardano di forme di resistenza e azioni di disturbo messe in atto dallo straniero nel momento in cui viene condotto sull'aereo e che portano alla decisione del comandante di non accettare a bordo l'espellendo perché metterebbe in pericolo la sicurezza del volo.

<sup>15</sup> Dalle interviste effettuate a Modena è emerso che tale strategia è stata tuttavia presto abbandonata, in quanto, dopo poco tempo, gli stranieri hanno capito il modo di agire della polizia e hanno iniziato a non farsi più trovare nei giorni precedenti la partenza di una nave o aereo per il proprio paese

<sup>16</sup> Si registra anche una presa di posizione ufficiale del dirigente dell'Ufficio Stranieri di Bologna, che è intervenuto su questo articolo della legge 40/98 con un articolo pubblicato nel numero 2/99 della rivista "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza".

<sup>17</sup> È interessante notare come questo quadro 'storico', confermato da molti degli intervistati, contrasti in parte con le evidenze empiriche emerse dall'indagine di vittimizzazione recentemente condotta dalla Regione Emilia-Romagna (AA. VV. 2000).

<sup>18</sup> L'analisi della diffusione e delle caratteristiche di tutti i reati trattati in



questa sezione del rapporto si basa, naturalmente, sulle dichiarazioni degli intervistati e, quindi, può essere più o meno coerente, a seconda dei casi, con il quadro statistico disponibile a livello provinciale. Per quest'ultimo aspetto si vedano i Rapporti sullo stato della sicurezza in Emilia-Romagna (AA. VV. 1996, 1997, 1998, 1999) nonché il capitolo dedicato ai dati statistici del presente rapporto.

<sup>19</sup> A Reggio, ad esempio, i cinesi hanno prodotto lettere con falsi timbri postali, mentre a Ferrara hanno procurato false certificazioni per i propri connazionali, vantando agganci in Questura. Le nigeriane hanno prodotto false attestazioni di identità di provenienza consolare a Rimini, e falsi certificati di interruzione di gravidanza a Reggio Emilia. A Reggio Emilia i pakistani hanno prodotto falsi certificati di assicurazione dei motorini, e così via.

<sup>20</sup> L'unico caso in cui si riporta una particolare presenza di cittadini di altri Stati dell'UE tra gli autori, riguarda il già citato coinvolgimento di cittadini tedeschi in risse o liti legati all'abuso di alcool nel riminese.

<sup>21</sup> Questo a fronte di molte ricerche che evidenziano proprio il contrario (tra gli altri contributi Palidda e Reyneri 1995, Reyneri 1998, Ambrosini 1999).

<sup>22</sup> Neppure in merito ai reati di falso, rispetto ai quali pur si ipotizza l'esistenza di reti/organizzazioni di produttori/distributori di documenti falsi, vengono raccontati episodi di particolare rilievo. C'è da dire, a tal proposito, che al momento in cui le interviste sono state svolte, in molte questure le indagini erano ancora in corso, dato che i reati indagati erano stati commessi in relazione all'ultima sanatoria.

<sup>23</sup> Si persegue uno scopo legittimo (prevenzione e repressione dei reati) attraverso uno strumento altrettanto legittimo (il controllo della condizione legale dello straniero ai fini dell'espulsione amministrativa di chi soggiorni illegalmente in Italia), ma che tuttavia non sarebbe teoricamente orientato a quello scopo.

<sup>24</sup> Come si ha già avuto modo di sottolineare, il fotosegnalamento è stato usato anche in occasioni diverse, ad esempio per verificare l'esistenza di precedenti penali o di provvedimenti di espulsione nei confronti degli stranieri che hanno fatto domanda di sanatoria. In tutti i



casi, comunque, il largo uso di tali rilievi è stato presentato dagli intervistati come una strategia necessaria per far fronte alle enormi difficoltà che si incontrano nel conoscere l'identità degli stranieri, a causa della loro abitudine di fornire false generalità. È tuttavia interessante notare come per conoscere l'identità vera di uno straniero si utilizzi uno strumento che non consente affatto (nella maggior parte dei casi) di sapere chi sia ufficialmente lo straniero, ma semplicemente di conoscerne la storia, limitatamente alle sue occasioni di contatto con la polizia.

In più occasioni, è emerso dalle interviste un senso di inquietudine e di disagio degli operatori di polizia che nasce dalla consapevolezza di non sapere mai veramente chi si ha di fronte quando si opera con stranieri. È indubbio che conoscere almeno la storia di uno straniero, sapere cosa ha fatto, anche se non chi è ufficialmente, può rispondere abbastanza efficacemente a questo senso di inquietudine. In questo senso, l'uso dei rilievi è certamente utile ed efficace dal punto di vista della polizia.

<sup>25</sup> In effetti, l'espulsione ha in sé entrambi gli aspetti perché essa può essere disposta sia per motivi che hanno a che fare con reati o attività illegali a cui lo straniero risulta particolarmente dedito, sia per ragioni connesse alla clandestinità e all'irregolarità.

<sup>26</sup> È interessante notare che dirigenti e funzionari di polizia e magistrati intervistati tendano a descrivere Rimini come una città tranquilla rispetto ad altri capoluoghi emiliano-romagnoli; dai dati semestrali sulle denunce, viceversa, Rimini si caratterizza per tassi di reati denunciati, calcolati su 100.000 abitanti, sempre più alti della media regionale (AA.VV. 1996, 1997, 1998, 1999).

<sup>27</sup> I permessi di soggiorno potevano durare fino ad un massimo di quattro anni, che in molti casi, senza alcuna ragione apparente, sono stati ridotti a due o a uno. Scaduto il periodo di validità il permesso doveva essere rinnovato dimostrando di essere ancora in possesso dei requisiti di base.

Per un confronto tra l'Italia e gli altri paesi Europei che mostra quanto precari siano i diritti di cittadinanza concessi agli immigrati si veda Nascimbene 1997.

<sup>29</sup> Tra gli stranieri si è diffusa la convinzione secondo la quale l'unico



modo per evitare difficoltà insormontabili nei rapporti con la questura sia quello di aggirare la legge con stratagemmi che, al di là del carattere più o meno legale, semplifichino il lavoro dell'ufficio e rendano più agevole la comunicazione tra il funzionario e l'utente (Barbesino e Quassoli 1997). Sono frequenti, a questo proposito, i racconti di persone che, in possesso di tutti i requisiti previsti dalla legge per il disbrigo di una pratica, di fronte a procedure burocratiche non trasparenti alle proprie mappe cognitive e al rischio di insuccesso determinato dalla impossibilità di prevedere le complicazioni che possono comunque insorgere, preferiscono optare per soluzioni che risolvano l'impasse aggirando le normative in vigore.

<sup>30</sup> La società di accoglienza viene quasi sempre percepita come incapace di comprendere le difficoltà incontrate dagli immigrati e di esplicitare l'insieme dei loro diritti. A partire da questa valutazione idiosincratica e indipendentemente dalla provenienza, si deve constatare un profondo scetticismo in merito alla capacità da parte delle istituzioni di rispondere adeguatamente ai problemi degli immigrati e di offrire soluzioni praticabili.



Luglio/Agosto 2000 – Quaderno n° 21

---



