

## **Il Parlamento europeo ed i provvedimenti amministrativi del Governo Berlusconi sugli insediamenti di comunità nomadi nei territori delle Regioni Campania, Lazio e Lombardia. Qualche prima considerazione**

di Giorgio Grasso<sup>1</sup>  
(18 luglio 2008)

Il 10 luglio 2008 il Parlamento europeo ha approvato, con 336 voti a favore, 220 voti contrari e 77 astensioni, una risoluzione “sul censimento dei Rom su base etnica in Italia”, che già dal titolo si indirizza in modo specifico ai provvedimenti amministrativi che il Governo Berlusconi ha preso nel maggio del 2008, prima dichiarando lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle Regioni Campania, Lazio e Lombardia (vedi il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 maggio 2008), e poi investendo di speciali poteri i Prefetti di Napoli, Roma e Milano, nominati Commissari delegati per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento di tale stato di emergenza nelle tre Regioni di riferimento (vedi le ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri nn. 3676, 3677 e 3678 del 30 maggio 2008).

La risoluzione, adottata, anche a seguito di alcune interrogazioni parlamentari, su proposta dei gruppi PSE (Partito socialista europeo), ALDE (Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa), Verts/ALE (Verdi/Alleanza libera europea) e GUE/INGL (Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica), e dopo un ampio dibattito nel quale il Parlamento europeo ha respinto una richiesta di rinvio, presentata dal gruppo PPE-DE (Partito popolare europeo e Democratici europei), facendo inoltre decadere una risoluzione di segno opposto proposta dal gruppo UEN (Unione per l'Europa delle nazioni), smaschera in modo netto gli intenti gravemente discriminatori delle misure adottate dal Governo italiano e ne evidenzia le ragioni di palese incostituzionalità.

Rispetto a questi due corni della questione (finalità discriminatorie fondate sulla razza e sull'origine etnica, e manifesta difformità da principi fondamentali della Costituzione), nella brevità delle presenti note, mi soffermerò su quegli aspetti che, proprio partendo dal contenuto della risoluzione del Parlamento europeo, toccano una serie di profili essenziali del diritto costituzionale italiano, prima ancora che del diritto (costituzionale) europeo.

In questo senso, tutta la risoluzione è intrisa dalla seria preoccupazione (è un termine che ritorna ripetutamente, scorrendo il testo; nella traduzione inglese si utilizza il verbo “to express concern”, in quella francese “se déclarer préoccupé”, in quella tedesca si impiega il sostantivo “besorgnis”) che il Governo italiano abbia approvato un insieme di atti che

---

<sup>1</sup> Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria. E-mail: [ggrasso@eco.uninsubria.it](mailto:ggrasso@eco.uninsubria.it)

contrastano con i principi di uguaglianza e di non discriminazione, su cui si regge l'Unione europea, sino a sfociare in vere e proprie forme di razzismo e di xenofobia, tanto più inaccettabili in presenza di minori, in particolare per quello che riguarda "l'eventualità che vengano raccolte le impronte digitali dei Rom".

In tale contesto, il Parlamento europeo "esorta le autorità italiane ad astenersi dal procedere alla raccolta delle impronte digitali dei Rom, inclusi i minori, e dall'utilizzare le impronte digitali già raccolte, in attesa dell'imminente valutazione delle misure previste annunciata dalla Commissione, in quanto ciò costituirebbe chiaramente un atto di discriminazione diretta fondata sulla razza e sull'origine etnica (...) e per di più un atto di discriminazione tra i cittadini dell'Unione Europea di origine Rom e gli altri cittadini, ai quali non viene richiesto di sottoporsi a tali procedure", e "ritiene inammissibile che, con l'obiettivo di proteggere i bambini, questi ultimi vedano i propri diritti fondamentali violati e vengano criminalizzati".

Ma un ulteriore, forte, motivo di contestazione da parte del Parlamento europeo si basa sulla circostanza che il Governo Berlusconi stia affrontando il problema Rom, non utilizzando le ordinarie procedure amministrative e/o di legge, ma impiegando strumenti eccezionali e straordinari, in deroga a numerosissime leggi ordinarie esistenti.

Su questo punto, anche la risoluzione sottolinea la totale violazione, da parte del decreto del 21 maggio 2008 e delle ordinanze del 30 maggio 2008, del principio di legalità, in senso formale e sostanziale.

Fondamento della dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi in Campania, Lombardia e Lazio sono, infatti, tre disposizioni legislative (l'art. 5 della l. n. 225/1992; l'art. 107 del d.lgs. n. 112/1998 e il d.l. n. 343/2001, convertito con modificazioni dalla l. n. 401/2001) che, però, riguardano un oggetto ben diverso ed eventi tipici non congruenti con quello in esame ("calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari", recita l'art. 2, comma 1, lett. c), l. n. 225/1992, individuando gli eventi al cui verificarsi si può deliberare lo stato di emergenza, ai sensi del successivo art. 5 della medesima legge).

Non a caso la risoluzione evidenzia che è stato delegato ai Prefetti il potere di adottare misure straordinarie in deroga a molteplici leggi, "sulla base di una legge riguardante la protezione civile in caso di "calamità naturali, catastrofi o altri eventi", che non è adeguata o proporzionata a questo caso specifico", dove l'adeguatezza e la proporzionalità

diventano il “termometro” del rispetto del principio di legalità (e poi di costituzionalità, per quello che si andrà subito a dire).

A chi volesse comunque trovare una base legislativa formale per i provvedimenti in discorso, nella genericità dell'espressione “altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari”, è facile rispondere che rimane un dato sostanziale insuperabile, per il quale, come è stato osservato efficacemente (v. F. Bilancia, *La legalità: il tramonto di una categoria giuspolitica*, su [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 12/07/2008), il disposto delle tre ordinanze, “derogando alle riserve di legge e di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost., introduce misure discriminatorie su base etnica in palese violazione dell'art. 3 Cost.” e la “razza, l'etnia, le condizioni personali divengono presupposti di fatto al fine di presumere *iuris et de iure* un'attitudine deviante e delinquenziale persino nei bambini, costituendo il fondamento politico per la sottomissione di queste persone ad un regime di polizia discriminatorio ricondotto alla cura dei prefetti, nominati commissari straordinari per una determinata etnia”.

Aggiungo che, oltre alla schedatura, prevista nelle tre ordinanze “fotocopia” (cfr. art. 1, comma 2, lett. c), dove si stabilisce che il Commissario delegato, nell'ambito territoriale di competenza, provvede all'espletamento dell'iniziativa di identificazione e censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei campi autorizzati in cui vi sono comunità nomadi e negli insediamenti abusivi, attraverso rilievi segnaletici), sempre il Commissario delegato “è autorizzato a derogare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2004”, che detta indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario, ad un lungo elenco di leggi, tra cui la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, la l. n. 833/1978, nella sua interezza e nelle sue successive modificazioni e integrazioni, e tutti gli articoli della l. n. 241/1990, sulla partecipazione al procedimento amministrativo...

Posto che mettere sullo stesso piano il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (come prescritto dall'art. 5, comma 2, l. n. 225/1992) e degli indirizzi di una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri è, perlomeno, bizzarro, si coglie una chiara volontà delle tre ordinanze ministeriali di spazzare via e di demolire, quasi fosse un'inutile bardatura, il complessivo sistema di garanzia dei diritti di libertà che la Costituzione prevede per il cittadino (inteso qui come uomo, evidentemente), potendo derogare, come si legge ancora nella risoluzione del Parlamento europeo, “ad una serie di

disposizioni normative concernenti un ampio spettro di tematiche che toccano prerogative costituzionali” e veri e propri diritti fondamentali della persona.

Del resto questo approccio non deve stupire eccessivamente, tanti sono i dubbi di costituzionalità, le odiose discriminazioni e le restrizioni a diritti inviolabili, pur riconosciuti in Costituzione, che sono presenti anche in altri interventi normativi approvati dall’attuale Governo o nell’agenda dei suoi lavori, in ambiti non lontani da quello qui in commento (ci si riferisce in particolare al c.d. pacchetto sicurezza, sul quale v. le condivisibili riserve di A. Algostino, *Il “pacchetto sicurezza”, gli stranieri e la Costituzione. Prime note*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13/06/2008).

L’approvazione della risoluzione, per altro verso, è stata vigorosamente criticata da diversi esponenti del Governo italiano, come il ministro degli interni Maroni, che si sono indignati per il voto del Parlamento europeo, ritenuto strumentale e “politicizzato” (vedi la stampa quotidiana dell’11 luglio 2008); ma la debolezza di questa “linea difensiva” viene facilmente in evidenza.

Basta segnalare che la risoluzione non è un fiore nel deserto, nato per dispiacere ad un Governo, in ipotesi invisibile alla maggioranza dei membri del Parlamento europeo, perché si inserisce in un impianto normativo che, a livello comunitario, si regge sulle direttive sul principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica e sul diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, e su numerose risoluzioni del Parlamento europeo, riguardanti i Rom, come quella del 31 gennaio 2008, avente ad oggetto “Una strategia europea per i Rom”.

Si consideri, poi, che la stessa risoluzione in esame, “invitando gli Stati membri a intervenire con decisione a tutela dei minori non accompagnati soggetti a sfruttamento, di qualunque etnia e nazionalità essi siano”, non esclude l’impiego di meccanismi che portino alla loro identificazione, però “attraverso procedure ordinarie e non discriminatorie, secondo il caso, nel pieno rispetto di ogni garanzia e tutela giuridica”.

In ultimo, la stessa (fragilissima) obiezione, per la quale nel decreto del 21 maggio 2008 e nelle tre conseguenti ordinanze si parlerebbe di cittadini extracomunitari irregolari e nomadi e non di Rom, come fatto nella risoluzione, non pare niente di più di una *excusatio non petita*, se solo si rileva che la proposta di risoluzione, “concorrente” alla risoluzione approvata, ma non votata, presentata dal gruppo UEN, all’interno del quale siedono i parlamentari italiani di Alleanza nazionale e della Lega Nord, si riferiva anch’essa ai Rom, sostenendo la necessità di creare una banca dati per le impronte digitali dei Rom in Italia

ed invitando il Governo italiano “ad applicare i provvedimenti relativi al censimento della comunità nomade nel rispetto delle direttive comunitarie e della Convenzione dei diritti dell’uomo”, come previsto nelle ordinanze del 30 maggio 2008 (le quali, peraltro, non fanno riferimento a quest’ultima Convenzione...).

In attesa, allora, che la Commissione europea compia una valutazione completa e definitiva di tali provvedimenti, si deve assistere ad un pesante e doloroso strappo di basilari principi della Costituzione, e poco più di una foglia di fico sembra essere l’emendamento al disegno di legge di conversione del decreto legge n. 112/2008 (“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”), approvato anche dalle opposizioni, il 15 luglio 2008, dalle Commissioni riunite Bilancio, tesoro e programmazione, e Finanze della Camera dei deputati, che stabilisce che le carte d’identità rilasciate a partire dal 1° gennaio 2010 devono essere munite delle impronte digitali della persona cui si riferiscono.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali