

L'émergence en Italie d'une « politique tzigane » face aux mobilités roumaines à la fin des années 2000

Grégoire Cousin

Cette contribution naît de la rencontre de l'analyse historique développée par Henriette Asséo au cours de son séminaire à l'Ecole des Hautes Etudes en Science Sociale en 2010 et 2011 : *Généalogie et formes de la « politique tzigane » au XXe siècle dans les différents pays européens (1895-1969)*¹, et le travail de recherche que je menais sur les transformations du droit public face aux migrants Roms / Roumains² en France.

La médiatisation par le gouvernement français d'une politique étatique de destruction de bidonvilles³ habités par des Roms / Roumains et du renvoi de ces derniers en Roumanie en 2010 faisait écho à la situation italienne deux ans auparavant. Situation qui prend dès lors une nouvelle coloration : ce qui avait été vu en France comme un épiphénomène spécifique au contexte italien, semble devenir le prélude à un dispositif politique qui touche la plupart des pays d'Europe. Une analyse fine de l'émergence d'une « question rom » en Italie en 2007 et 2008 nous offre un point de comparaison fondamentale pour comprendre l'émergence d'une « question rom » à l'échelle européenne.

D'un point de vue de la politique et du droit de l'immigration, 2007 est une année charnière ; suite à l'entrée de la Roumanie dans l'Union Européenne, les Roms / Roumains bénéficient de la libre circulation reconnue aux citoyens de l'Union au titre de la directive européenne 2004/38. L'émergence d'une « question » Rom en Italie, liée à l'immigration de ressortissants roumains va se transformer en un phénomène particulier que nous pouvons qualifier de « crise » du droit, crise dans le sens que développe Michel Sendlart⁴ d'un moment politique d'urgence de la

¹ Un résumé des thèmes développés au cours de ce séminaire peut être écouté dans la conférence « *Les Tsiganes européens, entre mythologie et histoire* » donnée à la Cité de l'immigration le 06 décembre 2012 : http://www.histoire-immigration.fr/podcast/universite_2011_2012/20111206/asseo_20111206.mp3.

² L'usage de l'expression Rom / Roumain empruntée à Céline Gabarro permet de garder la distance avec la catégorie mobilisée par le politique ou l'administration et de souligner l'ambiguïté entre l'ethnicité et la nationalité.

³ Le terme bidonville est choisi par l'auteur, car semble être plus proche de la réalité de l'habitat (cabanes en matériaux de récupération) que les termes camps illicites usuellement utilisés par l'administration.

⁴ Sendlart, Michel « Le concept de crise » in *Crise(s) regards croisés*, Journée d'étude, 23 janvier 2009 ENS de Lyon, accédée le 15

décision. Cette crise, médiatique et politique, va transformer le droit positif⁵, d'une norme technique à un droit d'exception. Cette étude se limite à la brève temporalité conjoncturelle de cette « crise » entre l'été 2007 et l'été 2008 ; il s'agit d'examiner l'état du droit antérieur, de faire une analyse du processus politique de transformation du droit via une analyse des médias et enfin de montrer comment la « crise » est réglée par la mise en place d'un droit « tsiganisé »⁶.

Un premier texte « technique »

En Italie, la directive européenne 2004/38 fut d'abord transposée par le décret législatif 30/2007 à un moment où les Roms / Roumains n'étaient pas au centre de l'attention médiatique. L'enjeu de ce texte était pour le législateur italien de se conformer à l'obligation de transposer le droit de l'Union européenne en droit interne. Cette transposition est technique et ne fait pas l'objet d'un débat politique. Les dispositions sur l'éloignement des ressortissants communautaires furent transposées aux articles 20 et 21 du décret. L'article 20 disposait que le droit d'entrée et de séjour des citoyens de l'Union et de leurs familles peut être limité par des motifs d'ordre public ou de sécurité publique. L'article 21 disposait que le citoyen de l'Union peut être éloigné en raison de son absence de droit au séjour (en pratique il n'a pas de ressources suffisantes pour se maintenir sur le territoire), ce second motif d'éloignement relève de la compétence du préfet territorialement compétent, mais il n'était pas prévu de procédure répressive (ni éloignement forcé, ni peine pénale en cas de non exécution).

Le prononcé d'une mesure d'éloignement fondée sur l'ordre et la sécurité publics du ressortissant communautaire appartenait au ministre de l'Intérieur qui l'adoptait par acte motivé. Le fait que l'autorité compétente était le ministre de l'Intérieur suggère que l'éloignement fondé sur des motifs d'ordre public était conçu à l'époque comme un acte de haute politique, adopté dans des cas très exceptionnels, comme l'appartenance à une organisation terroriste, l'espionnage, les troubles politiques graves. Un autre élément laisse à penser que l'éloignement fondé sur des motifs d'ordre public était bien destiné à des cas exceptionnels : le décret disposait que le *Questore*⁷ peut procéder à l'éloignement immédiat, passé le délai de départ volontaire ou si la mesure est fondée sur des motifs de sécurité publique mettant en danger la sécurité de l'État mais le texte ne

février 2011 à <http://www.uoh.fr/front/notice?id=bdfd7f41-8692-4192-84cc-4ef56f144e6c>

⁵ Ensemble des règles en vigueur à un moment donné.

⁶ Nous proposons ici l'expression droit « tsiganisé » comme étant un droit résultant d'un ensemble de normes générales amendées par le politique afin de répondre à un problème vu ou présenté comme strictement tsigane, les modifications ainsi impulsées s'appliquant ensuite au-delà des tsiganes.

⁷ Le *Questore* dispose des pouvoirs de police de l'Etat au niveau provincial.

précisait pas cette procédure d'exécution par le *questore*⁸.

Vers une réponse sécuritaire

Au cours de l'année 2007, une série de faits-divers occupe le débat médiatique italien. Les migrants roumains vivant d'activités informelles comme le lavage de pare-brises ou la mendicité sont placés au centre des discussions au niveau municipal dans de nombreuses grandes villes, en particulier à Florence, Rome et Milan. Dans ces trois villes, les maires vont adopter des mesures diverses (ordonnances anti-mendicité, *Patto per la sicurezza*⁹ conjoints avec les préfetures, évacuation de terrains), visant à réduire la micro-criminalité, et prévoyant une collaboration directe (c'est le cas à Rome) entre les forces de l'ordre compétentes sur le territoire municipale et la police roumaine. Cette sécurité « municipale » impulsée par des maires de tout bord politique, s'arrête toutefois aux limites de la compétence municipale. Bien sûr, les élus locaux ne peuvent pas prendre de mesures d'éloignement du territoire italien.

Au-delà de cet intérêt municipal pour les incivilités ou la « micro-criminalité », les médias mettent en avant des faits divers beaucoup plus graves imputables à des ressortissants roumains¹⁰. Un fait-divers est particulièrement souligné par les médias à la fin de l'été 2007 : l'agression du réalisateur Giuseppe Tornatore le 22 août, pour laquelle vont être arrêtés trois ressortissants roumains le 1er septembre¹¹. À cette occasion, la sur-criminalité roumaine va être mise en avant¹².

Sous la pression de ses élus locaux, la coalition de gauche au pouvoir¹³ s'empare du thème ; dans un courrier au *Corriere della Sera* en date du 30 août 2007¹⁴ le ministre de l'Intérieur Giuliano Amato défend son action contre la criminalité roumaine en citant l'action Itaro, opération

⁸ Lang Alessandro, Nascimbene Bruno, « L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea », in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2007, fascicolo 2. p.61-62.

⁹ Littéralement accords pour la sécurité, il s'agit de conventions entre les communes et l'Etat visant à améliorer la coordination entre les services de sécurité sur un territoire communal.

¹⁰ « Romeni e violenza 2007, un anno nero », *La Repubblica*, 1 novembre 2007.

¹¹ « Aggressione a Tornatore, romeni in carcere, Uno di loro riconosciuto nella notte dal regista », *La Repubblica*, 1 septembre 2007.

¹² « Carceri romane stracolme di criminali romeni », *Il giornale*, 4 septembre 2007.

¹³ Nous pouvons ici faire un bref rappel des principales forces politiques italiennes en 2007. La majorité est une coalition de gauche et le chef de gouvernement est Romano Prodi. Le paysage politique à gauche est particulièrement complexe. Les partis de centre gauche réunis sous les listes de Romano Prodi (L'Ulivo) fusionnent en octobre 2007 dans le Parti Démocrate qui ce veut un grand parti centriste. D'autres partis plus à gauche comme la *Rifondazione Comunista* et les *Verdi* participe également à la coalition au pouvoir. À droite la *lega Nord* est un parti régionaliste du nord, xénophobe et populiste, *Allianza Nazionale* est un parti ex fasciste revenu dans le giron de la droite parlementaire et prônant un Etat central fort, *Forza Italia* est un parti de centre droit constitué autour de Berlusconi.

¹⁴ « Amato: facciamo come Giuliani », *Corriere della Sera*, 30 août 2007.

commune entre les polices italiennes et roumaines ayant permis, entre mai et août d'arrêter 255 roumains sur la base d'atteintes aux biens. Dans la suite de sa lettre, le ministre explique que le sentiment d'insécurité est lié à la micro-criminalité diffuse qu'il s'agit, bien évidemment, de combattre. Le 4 septembre, les services du Président du Conseil annoncent la préparation d'un projet de loi afin, selon le journaliste, « *d'affronter une des urgences les plus alarmantes de l'été, celle de la sécurité urbaine, la criminalité diffuse, celle organisée* »¹⁵. Ce projet de loi comporte une série de propositions normatives. Regroupées au sein du *pacchetto sicurezza*¹⁶, ces propositions visent à renforcer le pouvoir des maires, les mesures anti-mafia et la lutte anti-prostitution. Le lendemain, le ministre de l'Intérieur défend la proposition dans la presse¹⁷ tandis que les alliés de la gauche radicale se désolidarisent de la proposition gouvernementale. Des personnalités des *Comunisti italiani*, de la *Rifondazione comunista*, des *Verde* de la *Sinistra democratica* menacent de rejeter le texte au Sénat où la courte majorité du gouvernement rend nécessaire l'accord de toutes les composantes de la coalition au pouvoir¹⁸.

Au cours des discussions préliminaires avec la commission aux Affaires Constitutionnelles du Sénat¹⁹, le ministre de l'Intérieur propose d'inclure dans le *pacchetto sicurezza* une avancée significative : donner aux préfets le pouvoir d'éloigner des citoyens de l'Union pour des motifs de sécurité publique. Le ministre souligne que cette mesure doit se comprendre comme une réponse au problème du *nomadisme*²⁰ soulevé par les maires. Ce *nomadisme* serait pour le ministre le fait de Roumains et ce serait donc en Roumanie que des actions non répressives seraient nécessaires pour prévenir l'exode des Roms qui fuiraient des conditions de vie désastreuses²¹. Dans la suite de son discours, le ministre déclare qu'il est convaincu que le décret législatif 30/2007 comporte une erreur technique : l'expulsion par le ministre des citoyens de l'Union pour cause d'atteinte à

¹⁵ « Criminalità, piano del governo, Stretta sul carcere preventivo », *La Repubblica*, 4 septembre 2007.

¹⁶ « "Piano sicurezza in tre settimane" Il governo consulterà i sindaci », *La Repubblica*, 4 septembre 2007.

¹⁷ « Piano sicurezza, linea dura di Amato, "Basta filosofia, guerra alla microcriminalità" », *La Repubblica*, 5 septembre 2007.

¹⁸ « Sicurezza, aut-aut della sinistra radicale, "Amato avrà bisogno dei nostri voti" », *La Repubblica*, 5 septembre 2007.

¹⁹ Senato della Repubblica, XV Legislatura, 1^a Commissione, 25^o Res. Sten., 25 settembre 2007, Comunicazioni del ministro dell'Interno Amato in materia di sicurezza pubblica accessibile sur

<http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/15/comm01/01a-20070925-CG-0541.pdf> dernier accès le 16/02/2011.

²⁰ La catégorie « nomades » a fortement influencé la conception des autorités italiennes de l'ethnicité Rom. Sont exemplaires de ce lien les lois régionales adoptées dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix cadrant le nomadisme et prévoyant des dispositions culturelles particulières pour les Tsiganes. Sur la reconfiguration de cette catégorie dans le cadre des migrations contemporaines voir Nando Sigona, 2003, *How can a Nomad be a 'Refugee'? Kosovo Roma and Labelling Policy in Italy..* Oxford Brookes University.

²¹ « *E evidente che esistono contesti ambivalenti e di questi fa parte anche il nomadismo, per ricordare un tema che i sindaci ci hanno segnalato. Mi riferisco a contesti ambivalenti in cui giocano un ruolo essenziale sia le azioni non repressive, sia la necessità di ricorrere ad azioni di repressione. Al riguardo intravedo una sola possibilità normativa che tengo a sottoporre alla vostra attenzione. Spesso siamo in presenza di cittadini comunitari e, spiace dirlo, prevalentemente rumeni. Il problema principale nasce in Romania, dove le azioni di carattere non repressivo necessarie a prevenire questa problematica in realtà servono più che da noi. Dalla Romania è in atto un vero e proprio esodo di rom per le condizioni di non vita nelle quali hanno finito per trovarsi. Quindi scappano da quel Paese, mentre non scappano dall'Ungheria* », Senato della Repubblica, précité.

la sécurité de l'Etat est trop limitative²². Il serait donc nécessaire d'attribuer aux préfets le pouvoir d'éloigner un citoyen de l'Union pour des motifs de sécurité publique.

Le 23 septembre, un règlement de compte entre bandes roumaines fait un mort et deux blessés. Tandis que Walter Veltroni le maire de Rome du parti démocrate (centre gauche) accuse la Roumanie de ne pas prendre ses responsabilités politiques²³, l'opposition municipale de droite conteste la gestion municipale de la sécurité et pointe la présence de nomades et d'immigrés au cœur de la cité plongeant la ville dans une urgence sécuritaire²⁴. Nous voyons dans ces propos une illustration de la confusion entre les figures des « nomades » et des « Roumains », figures qui se rejoignent sous le vocable Rom.

Le débat sur la sécurité se focalise sur la situation de Rome, car Walter Veltroni, maire de Rome, est candidat au poste de premier secrétaire du *Partito Democratico* aux élections du 15 octobre. Il est à ce titre très présent dans le champ médiatique. En tant que maire, il est crédité d'un bon bilan, ce qui lui vaut une certaine popularité ; l'opposition va alors tenter d'assombrir ce bilan en se focalisant sur la montée de l'insécurité qui serait liée à la présence d'immigrés, de nomades, de bidonvilles. Ces attaques contre le bilan de Walter Veltroni sont d'autant plus fortes qu'il tient dans son parti et au sein de la gauche une ligne dure sur la sécurité et l'immigration et qu'il est nécessaire pour la droite d'affaiblir cette position afin d'éviter de voir le centre gauche reprendre à son profit la thématique sécuritaire.

Le 13 octobre, l'opposition manifeste à Rome contre l'insécurité. Gianfranco Fini, leader d'*Allianza Nazionale* survole en hélicoptère la ville et les *campi nomadi* puis tient une conférence de presse²⁵ où il accuse le maire de sous-estimer sciemment la réalité de la présence *nomade* : les *campi nomadi* accueilleraient au moins dix-huit mille personnes et non pas les six mille personnes recensées. Pour le leader d'*Allianza Nazionale*, ces terrains sont autant de « *luoghi dell'insicurezza* ». La mairie de Rome répond en annonçant avoir déjà évacué 5200 Roms et Roumains occupant illégalement des terrains dans les 6 derniers mois. Il en résulte que le débat va se recentrer sur la présence de Roms/Roumains dans les bidonvilles.

²² La sécurité de l'Etat recouvre la prévention du terrorisme, de l'espionnage, la sécurité militaire...

²³ « *O la Romania si assumerà le sue responsabilità o se ne discuterà in Europa. La situazione dell'ordine pubblico a Roma è peggiorata da qualche mese a questa parte, in particolare dopo l'ingresso massiccio dei romeni* », déclaration de Walter Veltroni rapportée dans « Guerra tra bande a Roma, un morto e due feriti Veltroni: "Meno sicuri dopo ingresso romeni" », *La Repubblica*, 27 septembre 2007.

²⁴ Giani Alemanno : « *Una presenza incontrollata di immigrati e nomadi nel cuore della città, che sta portando a sacche di criminalità vera e propria. Il fatto di sangue avvenuto la scorsa notte in una zona centrale di Roma, dimostra purtroppo, ancora una volta, quanto tutta la città sia in piena emergenza sicurezza* », déclaration rapportée dans « Guerra tra bande a Roma, un morto e due feriti Veltroni: "Meno sicuri dopo ingresso romeni" », *La Repubblica*, 27 septembre 2007.

²⁵ « Veltroni nasconde le baracche dei rom », *Il Giornale*, 13 octobre 2007.

Le 23 octobre, alors que la majorité est ébranlée au Sénat²⁶, le gouvernement Prodi tente de faire adopter en Conseil des ministres les projets de lois du *pacchetto sicurezza*, mais doit y renoncer devant l'hostilité des ministres de la gauche radicale de sa coalition. La discussion est alors renvoyée au Conseil des ministres de la semaine suivante²⁷. Le 30 octobre, le Conseil des ministres adopte finalement le *pacchetto sicurezza*. Le texte propose des mesures afin de lutter contre l'exploitation des mineurs dans des activités criminelles ou la mendicité, de rendre plus efficace la collaboration entre les préfets et les maires et d'attribuer à ces derniers des instruments afin qu'ils puissent garantir la sécurité publique, rendre plus aisée l'incrimination de certains délits comme l'occupation du domaine public et les dégradations, et enfin d'attribuer aux préfets le pouvoir d'expulser les citoyens de l'Union européenne pour motifs de sécurité publique.

Au cours de la conférence de presse, le ministre de l'Intérieur tente d'écartier les doutes existants sur la capacité du gouvernement à faire adopter les projets de lois : si, à la fin de l'année, le texte n'est pas adopté par le parlement, le gouvernement adoptera un décret-loi²⁸. L'opposition, pour sa part, dénonce des projets de loi qui ne seront jamais adoptés²⁹ en raison des dissensions de la majorité au Sénat³⁰.

La cristallisation du débat : l'assassinat de Giovanna Reggiani.

Le soir du 30 octobre 2007, un jeune homme de nationalité roumaine poignarde une Italienne. Le jeune homme surpris par une « nomade »³¹ est immédiatement arrêté par la police³². Le fait-divers est révélé dans la presse dès le lendemain matin. Quelques heures plus tard, Walter Veltroni tient une conférence de presse à la mairie de Rome, dénonçant à nouveau l'immigration roumaine : « *primo dell'ingresso della Romania nell'Unione europea, Roma era la città più sicura del mondo* ». Le maire de Rome trace ensuite les contours d'une immigration criminogène de masse : « *In questa città da diversi mesi c'è un arrivo di persone che vengono da Paesi comunitari. Non si tratta di immigrati che*

²⁶ Les difficultés d'adoption au Sénat d'une mesure fiscale qui ne fut adoptée qu'à 157 voix contre 156 voix montre pour la presse italienne les difficultés du gouvernement Prodi du fait des divisions internes de sa majorité. Au-delà de la criminalité des Roumains et de la présence de « nomades roms », c'est essentiellement cet aspect politique que souligne la presse lorsqu'elle traite du « pacchetto sicurezza ».

²⁷ « Pacchetto sicurezza, divisioni nel governo, Provvedimento rinviato al prossimo Cdm », *La Repubblica*, 23 octobre 2007

²⁸ « Si del Cdm al pacchetto sicurezza "Falso in bilancio è attività criminosa" », *La Repubblica*, 30 octobre 2007

²⁹ Ibid. : « *il capogruppo di An al senato, Altero Matteoli, commenta che "Prodi ha messo in scena una farsa, approvando cinque disegni di legge che probabilmente non vedranno mai la luce, un nuovo inganno ai cittadini"* ».

³⁰ Ibid. « *Il capogruppo di Forza Italia al Senato, Renato Schifani, l'astensione di Ferrero, Mussi e Pecoraro "dimostra la fragilità di un esecutivo costretto a spaccettare le misure per tentare il bluff di un consenso che nella maggioranza non c'è, e non potrà esserci neppure al Senato"* ».

³¹ Nous reprenons ici le vocabulaire du journaliste de la Repubblica qui qualifie le meurtrier de « giovane romeno » (jeune roumain) et le témoin de « nomade romena » (nomade roumaine), ainsi que le bidonville où ils habitent tous deux de « campo di romeni » (camp de roumains).

³² « Roma, aggredita alla fermata del treno E' in fin di vita, arrestato romeno », *La Repubblica*, 31 octobre 2007.

vengono qui per 'campare', ma di un'altra tipologia di immigrazione che ha come sua caratteristica la criminalità», et précise son propos en déclarant que 75% des arrestations effectuées l'année précédente concernaient des ressortissants roumains. Aussi demande-t-il au gouvernement d'adopter des modifications législatives urgentes³³.

Le gouvernement réagit promptement, Romano Prodi appelle le Premier ministre roumain, lequel promet l'entière collaboration de l'Etat roumain et l'envoi en Italie de policiers afin de lutter contre la criminalité roumaine³⁴. Il y a dans ces premières heures un large consensus parlementaire sur la nécessité d'une intervention contre ce qui semble pour toute la classe politique une *Emergenza*³⁵. Le Président du Conseil convoque un Conseil des ministres extraordinaire dans la soirée consacré à la sécurité. L'attribution aux préfets du pouvoir d'éloigner un ressortissant communautaire pour des motifs de sécurité publique contenue dans le projet de loi *pacchetto sicurezza* est transférée dans un décret-loi avec l'accord des ministres de la gauche radicale. Le soir du 31 octobre, 24 heures après le meurtre, l'échiquier politique italien semble profondément transformé : Walter Veltroni, nouveau secrétaire général du parti au pouvoir s'est imposé comme leader du *Partito Democratico* imposant une ligne dure au gouvernement Prodi. Ainsi il déclare que le décret-loi est la première initiative officielle du *Partito Democratico*, rompant avec la vieille dichotomie voyant la sécurité comme une prérogative de la droite et la solidarité de la gauche³⁶. Pour sa part, Romano Prodi semble avoir réunifié sa majorité en obtenant le feu vert de la part ses membres les plus à gauche. Le 1er novembre, le président de la République signe le décret-loi qui entre en vigueur dès le lendemain.

Le décret-loi 181/2007 modifie le titre de l'article 20 ajoutant au *Limitazioni al diritto di ingresso e soggiorno per motivi di ordine pubblico* les *motivi di pubblica sicurezza*, et fait cet ajout systématiquement dans le reste du texte. Ce complément instaure une procédure nouvelle spécifique aux atteintes à la sécurité publique en ajoutant un alinéa 7 bis qui dispose que la mesure d'éloignement fondée sur des motifs de sécurité publique ou des motifs impérieux de sécurité publique doit être adoptée par un acte motivé du préfet territorialement compétent. Passé le délai de départ volontaire, le *Questore* peut exécuter de force la reconduite à la frontière émise par le préfet, lorsque la mesure est fondée sur des motifs de sécurité publique ou immédiatement si la mesure est fondée sur des motifs impérieux de sécurité publique.

³³ « Sicurezza, Veltroni contro la Romania per le espulsioni varato un decreto legge », *La Repubblica*, 31 octobre 2007.

³⁴ Ibid.

³⁵ Sigona Nando (dir.), *The "latest" public enemy: romanian Roma in Italy, The case studies of Milan, Bologna, Rome and Naples*, Osservazione, Florence, 2008.

³⁶ « La sinistra deve capire le paure della gente », *La Repubblica*, 4 novembre 2007.

Le ministère de l'Intérieur espère qu'en accélérant les procédures, ces modifications permettront d'éloigner rapidement quelques milliers de citoyens de l'Union. À Rome par exemple, les forces de l'ordre estiment pouvoir éloigner environ 5000 personnes sur la base des arrestations de Roumains pour des délits graves ou mineurs³⁷. Dans les jours qui suivent, les différentes préfectures du pays déclarent à la presse être prêtes à procéder aux premiers éloignements³⁸. Toutefois, l'impact des mesures en question restera limité sur le plan quantitatif. D'après l'étude menée sous la direction de Nando Sigona³⁹, le décret-loi n.181/2007 avait permis à l'administration d'adopter, le 27 décembre 2007, 510 mesures d'éloignements dont 181 pour des motifs impérieux de sécurité publique. Comme l'observe Nando Sigona, le décret-loi qui aurait dû permettre un nombre élevé d'éloignements, n'a pas donné les résultats escomptés.

L'adoption en urgence du décret-loi n'a pas permis de refermer la séquence politique qui va rapidement échapper des mains de la majorité au profit de l'opposition. Dans les jours qui suivent l'adoption du décret 181/2007, la dénonciation par le centre-gauche d'une criminalité roumaine, se transforme en un « problème Rom »⁴⁰. La droite attaque durement la majorité sur ses divisions et son incapacité supposée à prendre un texte efficace. Le meurtre a, en quelque sorte, légitimé, *a posteriori*, le discours sécuritaire tenu depuis l'été⁴¹. Le député d'Allianza Nazionale Maurizio Gasparri accuse le maire de Rome et le gouvernement Prodi d'être responsables du meurtre⁴².

La gauche radicale se trouve alors dans une situation délicate ; si les leaders des différents partis de la coalition gouvernementale soutiennent dans un premier temps l'action gouvernementale⁴³, une partie de leurs sympathisants, notamment des intellectuels influents, se désolidarisent de ce qui leur apparaît comme une « tentation fascisante »⁴⁴. Les leaders de la gauche radicale

³⁷ « Romeni, scattano le espulsioni "Via i primi cinquemila" », *La Repubblica*, 02 novembre 2007.

³⁸ Le préfet de Rome déclare dans à la presse britannique : « *I shall sign the first expulsion orders straightaway. A hard line is needed because, faced with animals, the only way to react is with maximum severity* », *The Guardian*, 3 Novembre 2007.

³⁹ Sigona Nando The "latest" public enemy: romanian Roma in Italy, *op. cit.*

⁴⁰ L'article : « Il killer senza pietà: "Ho solo rubato una borsa" » *Il Giornale*, 2 novembre 2007, montre bien ce glissement en généralisant par exemple les blessures du meurtrier à l'ensemble des Roms : « *Sulle braccia, ancora qualche graffio che accusa e impressiona, anche se nella vita randagia di un rom piccole ferite ed escoriazioni sono all'ordine del giorno* ».

⁴¹ « *Siamo alla farsa: dopo aver spaccettato i provvedimenti sulla sicurezza in ben cinque disegni di legge e in tre emendamenti alla Finanziaria, senza riuscire a varare alcuna decisione immediatamente operativa a causa delle insanabili divisioni fra ministri, Prodi ora ha convocato un consiglio straordinario proprio sulla sicurezza, alla luce della tragica aggressione di Tor di Quinto* », commentaire Sandro Bondi, coordinatrice nationale de Forza Italia. In « *Sicurezza, Veltroni contro la Romania per le espulsioni varato un decreto legge* » précité

⁴² « *Nella Roma di Veltroni, a cinquecento metri dall'inutile e costosa festa del cinema a base di nani e ballerine, si può massacrare una donna uscendo da inquietanti baracopoli che dilagano fin nel cuore della città mentre i potenti della sinistra si occupano di condividere flash e telecamere con le attrici* » in « *Sicurezza, Veltroni contro la Romania per le espulsioni varato un decreto legge* » précité.

⁴³ « Umberto Rosso, "la gente é stanco dei rom, parola di comunista" », *La Repubblica*, 5 novembre 2007.

⁴⁴ « Rossana Rossanda bocchia il decreto: Sciagurato, roba da fascisti », *La Repubblica*, 3 novembre 2007

demandent alors que le texte soit rééquilibré par des mesures anti-racistes⁴⁵. Le gouvernement Prodi n'arrivera pas à transformer en loi le décret-loi 181/2007 dans le délai de 60 jours prévus à l'article 77 de la Constitution italienne. Le texte est rejeté au Sénat d'une courte majorité de deux voix le 5 décembre⁴⁶. Le gouvernement demande une nouvelle délibération avant de renoncer. Il se défend toutefois d'avoir été incapable de réunir sa majorité⁴⁷, arguant d'un simple problème technique⁴⁸. Afin de maintenir dans le droit positif les dispositions adoptées dans le décret loi 181/2007, le gouvernement adopte lors du Conseil des ministres du 28 décembre un nouveau décret-loi⁴⁹.

En vertu de l'article 77 de la Constitution, ce nouveau décret-loi du 28 décembre devait donc être adopté avant le 2 mars, mais le 6 février, aucune majorité parlementaire ne semblait pouvoir être réunie. Le gouvernement propose alors en commission des Affaires Constitutionnelles, de la présidence du Conseil et des affaires internes d'abandonner le texte et d'inclure ses dispositions dans un décret-législatif correctif. Une telle procédure évite en effet un vote au Parlement, alors que le gouvernement Prodi a chuté le 24 janvier et ne gère plus que les affaires courantes. La loi du 18 avril 2005⁵⁰ habilitant le gouvernement à légiférer afin de transposer, entre autres, la directive 2004/38 disposait que le gouvernement pouvait prendre des décrets correctifs pendant 18 mois après la publication du décret législatif avec l'accord des commissions parlementaires compétentes. Le décret législatif de transposition ayant été adopté le 06 février 2007, le gouvernement Prodi pouvait en février 2008 adopter un décret législatif correctif sans nouvelle habilitation.

Ces modifications chaotiques du régime de l'éloignement des citoyens de l'Union fondé sur des motifs d'ordre public montre comment l'arrivée des Roms/roumains a bouleversé le système politique italien⁵¹. Les médias et le débat politique se sont focalisés pendant plusieurs mois sur

⁴⁵ « Sicurezza, Amato media con Prc "Non ci saranno espulsioni di massa", la sinistra sulle barricate », *La Repubblica*, 6 Novembre 2007 : "Vinciamo il nostro voto positivo al decreto sulla sicurezza al recepimento delle nostre modifiche, e alla volontà di tenere sbarrate le porte alla destra", dice il segretario del Prc, Franco Giordano. In pratica un secco altolà al governo all'ipotesi di accettare le modifiche al decreto proposte dalla Cdl. Rifondazione cerca, infatti, di non far coincidere il dissenso sul decreto con la separazione dal governo, mettendo nero su bianco le sue condizioni. "Penso che il decreto vada modificato nel suo percorso parlamentare, aggiungendo la questione della lotta al razzismo" dice il ministro della Solidarietà Sociale Paolo Ferrero".

⁴⁶ « Sicurezza, governo battuto due volte La maggioranza: "Ma l'accordo c'è" », *La Repubblica*, 5 décembre 2007.

⁴⁷ « Decreto sicurezza, tutto da rifare, Stralcio della norma sbagliata », *La Repubblica*, 18 décembre 2007.

⁴⁸ Un cavalier législatif sur une norme anti-homophobie introduite dans la loi contient une erreur dans un renvoi au traité d'Amsterdam.

⁴⁹ Decreto-legge dicembre 2007 n. 249, "Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza".

⁵⁰ Legge 18 aprile 2005, n. 62, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004" G.U. n. 96 del 27 aprile 2005 - Supplemento ordinario n.76.

⁵¹ Simoni Alessandro., « At the outer limits of the rule of law: Romanian Roma and their impact on Italian legal culture », contribution non publiée lue au colloque *Romani mobilities in Europe : Multidisciplinary perspectives*, Oxford university, 14 et 15 Janvier 2010.

cette présence, faisant de l'adoption de ces modifications législatives un test de la capacité du gouvernement à agir malgré sa courte majorité. Ceci explique l'importance que revêtait l'adoption de ce texte pour un gouvernement démissionnaire devant retourner aux urnes.

L' Emergenza nomadi

Suite aux élections des 13 et 14 avril 2008, la coalition de droite menée par Silvio Berlusconi s'installe au gouvernement. Roberto Maroni, homme politique de la *Lega nord* obtient le poste de ministre de l'Intérieur et affiche dans les premiers jours de son installation au ministère un volontarisme appuyé sur ce thème : le lendemain de sa prise de fonction, il propose de rediscuter avec la Commission européenne des conditions de la libre circulation lorsque la sécurité nationale est en jeu afin de « *limitare l'ingresso dei nomadi, la gran parte di nazionalità romena* ». Le ministre déclare, pour ce faire, étudier la possibilité de suspendre le règlement de 2006 (code frontières Schengen) hérité de la convention de Schengen⁵² et de rétablir un contrôle aux frontières, car beaucoup de Roumains et de Bulgares arriveraient en Italie via des pays de l'Espace Schengen, notamment de France. Cette hypothèse sera rapidement abandonnée au profit de l'adoption d'un droit d'exception permettant d'exclure les Roms / Roumains des territoires locaux.

Un nouveau fait-divers va donner l'impulsion nécessaire à l'adoption d'un tel droit dérogatoire. Le 10 mai, une jeune *Rom*⁵³ est accusée, à Ponticelli dans la banlieue de Naples, d'avoir tenté d'enlever un nourrisson. Dans les heures qui suivent les habitants du quartier attaquent le bidonville voisin et l'incendient⁵⁴. De façon concomitante, le nouveau ministre de l'intérieur Roberto Maroni mène des discussions avec les maires des principales villes et déclare qu'il souhaite donner des pouvoirs exceptionnels au préfet de Milan pour affronter *l'Emergenza Nomadi*⁵⁵. Le 21 mai est convoqué un Conseil des ministres spécial sur la sécurité à Naples pour répondre aux émeutes de Ponticelli ; au cours de ce Conseil des ministres est adopté un *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri* qui déclare « *l'état d'urgence en regard aux implantations de communautés nomades dans le territoire des régions Campanie, Lazio et Lombardie* », jusqu'au 31 mai 2009. Le décret est

⁵² « Maroni, un piano anti-romeni, "Ridiscuteremo le regole Ue" », *La Repubblica*, 10 mai 2008.

⁵³ La Repubblica parle d'une *Rom*, ou d'une *nomade* : « Napoli, rom tenta di rapire neonata salvata a stento dal linciaggio », *La Repubblica*, 11 mai 2008 ; Il Giornale utilise comme synonyme les termes *Rom*, et *Zingara* : « Sicurezza, quei rom ladri di bambini », *Il Giornale*, 12 mai 2008.

⁵⁴ « Esplose la rivolta anti rom assalto alle baraccopoli », *La Repubblica*, 14 mai 2008.

⁵⁵ « Maroni-Moratti, vertice per Milano Il prefetto commissario sui Rom », *La Repubblica*, 14 mai 2008.

fondé sur l'article 5 de la loi du 24 février 1992 sur la protection civile⁵⁶ qui permet au président du Conseil de déclarer l'état d'urgence en cas de *calamité naturelle, catastrophe ou autres événements qui par leurs intensités et importances doivent être affrontés avec des moyens et des pouvoirs spéciaux*⁵⁷. La déclaration de l'état d'urgence permet au président du Conseil de disposer d'un pouvoir d'ordonnance exceptionnelle.

La motivation du décret semble essentiellement liée à la situation milanaise⁵⁸, à laquelle est associée, par analogie, les provinces de Rome et de Naples :

«Considérant la situation critique sur le territoire lombard du fait de la présence de nombreux étrangers extra-communautaires en situation irrégulière et nomades qui se sont durablement installés dans l'aire urbaine,

Considérant que les dites installations, du fait de leur grande précarité, ont déterminé une situation de grave alerte sociale, avec de possibles graves répercussions en termes d'ordre public et de sécurité pour les populations locales.

Considérant la situation dans laquelle est la cité de Milan où la présence nomade est estimée à environ six mille unités et où à l'intérieur de la même zone urbaine, il y a de nombreux campements abusifs dans les zones industrielles abandonnées vers lesquelles converge la grande majorité de la population nomade.

Considérant la forme urbaine particulière de la ville de Milan aux limites de laquelle de nombreuses communes limitrophes se rejoignent dans une aire très proche du périmètre de chef lieux de région, avec l'impossibilité d'adopter des solutions finalisant une distribution soutenable des communautés nomades sur le territoire sans l'engagement de toutes les collectivités locales intéressées.

*Considérant que la même situation critique touche également les provinces de Naples et de Rome où sont relevées des présences élevées de communautés nomades dans les aires urbaines et zones attenantes, avec des implantations, dans une large mesure, abusives (...)*⁵⁹

Au-delà de la légèreté de la motivation eu égard à la gravité d'un décret instaurant l'état d'urgence, Alessandro Simoni⁶⁰ souligne l'ambiguïté conceptuelle du décret⁶¹. En effet le texte ne vise que les *nomadi*, alors que le débat politique concernait les Rom ou les *Zingari*. Selon Simoni, le

⁵⁶ Legge 24 febbraio 1992, n. 225 Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile.

⁵⁷ Alinea I. C de l'article 2 de la loi du 24 février 1992 auquel renvoie l'article 5 de la même loi.

⁵⁸ Les faits-divers médiatisés impliquant des Roms ont lieu à Rome puis Naples, toutefois Milan est au centre de l'intention du ministre. Ceci pourrait s'expliquer par la compétition politique sur le thème de la sécurité à laquelle se livrent, à Milan, les trois principaux alliés de la droite italienne.

⁵⁹ DPCM 21 maggio 2008 "Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia". G.U. Nella Gazzetta Ufficiale n. 122 del 26 maggio 2008. Traduction de Grégoire Cousin.

⁶⁰ Alessandro Simoni, est professeur de droit comparé à l'université de Florence, ces travaux portent sur les relations entre le droit et les cultures roms.

⁶¹ Simoni Alessandro, « I decreti "emergenza nomadi" il nuovo volto di un vecchio problema », *Diritto, immigrazione et cittadinanza*, vol. X, no. 3-4, 2008, p. 44-56.

changement terminologique vise à éviter les accusations politiques de racisme et les annulations juridiques fondées sur l'existence d'une discrimination raciale contre les Roms. Dans la suite de son article, Alessandro Simoni réduit cette contradiction en montrant que la qualification ethnique Rom et celle liée au mode de vie *Nomadi* sont en fait synonyme dans les textes produits par les institutions italiennes.

Par trois ordonnances du 30 mai 2008, une pour chaque région concernée, Lombardie, Latium, Campanie, le président du Conseil adopte des dispositions urgentes de protection civile pour affronter l'état d'urgence. Le dispositif retenu est le même dans les trois régions. La mesure centrale est la nomination d'un commissaire délégué en la personne du préfet pour réaliser les interventions nécessaires au « *dépassement de l'état d'urgence* ». Dans ce dessein, le préfet peut dans le cadre des objectifs qui lui sont fixés, déroger aux règles en vigueur. Le préfet doit définir un plan d'action afin de surveiller les camps autorisés et repérer les occupations abusives, identifier et recenser les personnes, également mineures vivant sur les camps à travers des relevés signalétiques (empreintes digitales). À partir de ce premier travail de renseignement, le préfet doit adopter des mesures administratives d'expulsion ou d'éloignement, prévoir le déménagement de certaines aires légales et adopter des mesures d'évacuation des aires occupées illégalement et enfin prendre diverses mesures d'intégration des familles.

Les recensements commencent début juin à Milan⁶² et à Naples avant d'être élargis à la fin du mois de juillet à la ville de Rome. Le relevé des empreintes des mineurs est largement critiqué par la société civile italienne et notamment l'Eglise⁶³ puis au niveau européen. Le 10 juillet, le Parlement européen vote une résolution demandant aux autorités italiennes de s'abstenir de relever les empreintes, et à la Commission européenne d'agir pour faire cesser la discrimination ethnique⁶⁴. Le gouvernement italien recule sur la question des empreintes des mineurs et le ministre de l'intérieur publie le 17 juillet une circulaire⁶⁵ qui précise que les relevés des empreintes des mineurs sont désormais effectués en conformité avec la législation en vigueur, dans des cas délimités, et sous contrôle de l'autorité judiciaire. Dans les faits, les empreintes ne sont pas relevées lors du recensement à Rome qui ne commence que fin juillet⁶⁶.

⁶² « "Schedati perché nomadi" I supercommissari in azione », *La Repubblica*, 07 juin 2008

⁶³ Impronte ai rom, no della Cei, "E' xenofobia e discriminazione" » *La Repubblica*, 29 juin 2008 ; Rom, « l'attacco di Famiglia Cristiana "Indecente prendere le impronte" » *La Repubblica*, 30 juin 2008.

⁶⁴ Décision du Parlement européen du 10 juillet 2008 sur le recensement des Roms en Italie sur la base de leur appartenance ethnique accédé le 25/11/2011 à <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0361&language=FR>.

⁶⁵ Linee guida attuazione ordinanze Presidente C.M. maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, su insediamenti comunità nomadi in Campania, Lazio e Lombardia.

⁶⁶ « Censimento nomadi, la scelta di Roma Niente impronte, i bimbi saranno fotografati », *La Repubblica*, 10 juillet 2008.

Le recensement va montrer que les « Nomades » sont moins nombreux qu'on pouvait le penser. Le 22 octobre 2008, à la fin du recensement, le ministère de l'Intérieur avait compté 167 campements dont 124 illégaux et 43 autorisés et dans lesquels avaient été recensés 12.346 personnes dont 5.436 mineurs⁶⁷.

Malgré cela, le décret instaurant l'*Emergenza Nomadi* est prorogé jusqu'au 31 décembre 2010 par un décret du 28 mai 2009⁶⁸ qui étend le champ territorial de la déclaration de l'état d'urgence au Piémont et à la Vénétie⁶⁹. Il est de nouveau prorogé jusqu'au 31 décembre 2011 par un décret du 17 décembre 2010⁷⁰. L'*Emergenza Nomadi* ne disparaîtra que 3 ans et demi après son adoption, annulée par le Conseil d'Etat dans une décision du 16 novembre 2011⁷¹. Cette décision du Conseil d'Etat constate que la présence de *nomades* n'est pas une situation exceptionnelle ne pouvant pas être traitée via une action publique se fondant sur les pouvoirs ordinaires de l'administration⁷².

Conclusion

La décision du Conseil d'Etat souligne l'absence objective d'une situation de crise, mais cette décision arrive bien après la séquence politique concernée. Il est frappant qu'il ne fut politiquement pas possible de remettre en cause l'affirmation d'une arrivée en masse de Roumanie de criminels. Les gouvernements italiens se sont lancés pendant 4 ans dans une inflation de modifications normatives, chaque modification étant la solution au « problème public », sans modifier la grille d'analyse, d'un danger imminent nécessitant une modification législative urgente. Nous retrouvons dans ce discours les éléments de l'urgence permanente

⁶⁷ Données accessibles sur le site du ministère de l'Intérieur

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/.

⁶⁸ Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 28 maggio 2009 Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia ed estensione della predetta situazione di emergenza anche al territorio delle regioni Piemonte e Veneto. (GU n. 129 del 06/06/2009)

⁶⁹ Le conseil des ministres adopte le 1 juin 2009 deux ordonnances pour les nouvelles régions concernées sur le modèle des ordonnances du 30 mai 2008.

⁷⁰ Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 17 dicembre 2010 Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto.

(GU n.304 del 30/12/2010)

⁷¹ Consiglio di Stato, sez.IV, 16 novembre 2011, n.6050

⁷² « *Les épisodes graves mettant en péril la sécurité publique sont des phénomènes, bien qu'importants, qui restent isolés et qui peuvent être affrontés avec les instruments de prévention et de répression offerts par le droit pénal sans que soit nécessaire des pouvoirs extraordinaires sur l'ensemble des territoires des trois régions.*

La présence massive de nomades n'est pas démontrée par le décret ou d'autres pièces, aucun chiffre n'est avancé à Rome et Naples tandis qu'à Milan, l'estimation de 6000 personnes au regard l'agglomération ne semble pas, prima facie, un phénomène propre, par ces dimensions, à rendre inefficace les pouvoirs et instruments ordinaires ».

décrite par Antonio Negri et Michael Hardt⁷³: Une explosion prévue, que le droit positif, trop complexe, ne peut empêcher mais qui sera contrée par les simplifications juridiques de « bon sens » proposées.

Les « crises » justifient au coup par coup une réponse administrative dérogatoire de la procédure de droit commun. Cette « *administration de l'urgence* »⁷⁴ se répète et forme aujourd'hui une administration « *ordinaire* » de l'urgence tzigane, le parallèle avec la France de l'été 2010 est ainsi flagrant. Le lien spatial (l'Europe de l'Ouest) et temporel entre la séquence politique italienne courant de septembre 2007 à juillet 2008 et la séquence française de juin à octobre 2010 n'est pas sans rappeler la construction simultanée d'une politique tzigane en Europe occidentale au début du XXe siècle. Henriette Asséo démontre en effet que la « politique tzigane » (*ZigeunerPolitik*, en allemand), est basée sur une approche raciale et qu'elle entraîne une transformation sociale et juridique dans chaque pays. D'après l'historienne, cette politique a deux caractéristiques principales. D'une part c'est de la *haute politique*, dans les deux sens du terme : impulsée par les plus hautes sphères de l'Etat, elle est fondamentalement liée à la défense de la sécurité nationale d'une part ; d'autre part elle émerge de façon simultanée dans les différents Etats européens (Angleterre, Allemagne, France, Italie...) entre 1906 et 1913. Cette séquence historique de constitution d'une politique à l'échelle d'un continent pose évidemment question. Sommes-nous aujourd'hui en train de voir émerger en Europe une nouvelle *politique tzigane* ? Et à quoi est-ce utile ?

Nous pouvons émettre l'hypothèse que les crises organisées au niveau de l'État n'ont pas pour but d'apporter une réponse juridique mais de maintenir mobilisés l'opinion publique, les élus locaux et les agents administratifs et réaffirmer la souveraineté de l'Etat. La gestion des mobilités roms est ainsi le fait de « *solutions toujours incomplètes, mais néanmoins effectives* »⁷⁵. L'insécurité juridique permet de renforcer le contrôle social⁷⁶. Elle n'est pas une dégradation du droit, mais son redéploiement dans un contexte de « *prolifération de crises mineures et indéfinies* »⁷⁷. Ces crises, supposent et engendrent l'état d'exception⁷⁸ et les techniques d'interventions policières qui lui sont associées.

⁷³ Hardt Michael et Negri, Antonio, *Empire*, Cambridge, Harvard University Press 2000 (trad.).

⁷⁴ Chiaviello Debora, *L'amministrazione dell' "ordinaria" emergenza*, www.federalismi.it (16 juin 2010)

⁷⁵ Hardt Michael et Negri, Antonio, *Empire*, Cambridge, Harvard University Press 2000 (trad.). p. 199

⁷⁶ A ce sujet voir l'article de Lorenzo Alunni sur les parcours thérapeutiques dans les campi nomadi : Alunni L. « Soigner et démanteler. Mobilité forcée, politiques sanitaires et trajectoires individuelles dans les campi nomadi de Rome » *Géocarrefour*, 86/1, 2011, [En ligne], mis en ligne le 13 janvier 2012. URL : [Http://geocarrefour.revues.org/8236](http://geocarrefour.revues.org/8236).

⁷⁷ Hardt M. et Negri A., *op. cit.*, p. 189.

⁷⁸ Agamben Giorgio, *État d'exception* [2003], traduit par Joël Gayraud, Paris, Seuil, 2003 ainsi que Saint-Bonnet François, *L'état d'exception*, Paris, Presses universitaires de France, 2001.