

Lo stesso Comitato dei Ministri ha proceduto, in questi ultimi anni, ad un attento esame circa tutte le riforme necessarie a risolvere il problema della durata delle procedure; tale organo ha recentemente presentato, il 15 luglio 1999, una risoluzione intitolata "Diritti umani. Durata eccessiva delle procedure davanti alle giurisdizioni civili in Italia: misure supplementari di carattere generale", riproponendosi nel termine di un anno di verificare se gli strumenti d'intervento prospettati dal Governo e dall'amministrazione giudiziaria italiana siano stati attuati e con quali risultati.

In questo documento sono indicate innanzitutto le principali misure di carattere supplementare nonché le riforme facenti parte della futura programmazione dell'azione giudiziaria, già illustrate dal Ministro di Grazia e Giustizia Diliberto, in occasione del suo discorso in sede di Consiglio d'Europa del 28 aprile 1999, e volte entrambe a conseguire soddisfacenti risultati in merito al problema: il ruolo del giudice di pace (L. 2 aprile 1999), la progressiva liquidazione dell'arretrato ricorrendo alle "Sezioni stralcio", l'avvio del giudice unico di prima istanza (L. 2 giugno 1999), la legge delega sui tribunali metropolitani (L. 5 maggio 1999) essenziale al fine di decongestionare il lavoro di cinque tribunali più sovraccarichi ovvero Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo, e il contenuto del disegno di legge di iniziativa parlamentare per la creazione di un meccanismo interno di tutela del diritto ed ottenimento della giustizia entro un termine ragionevole fondato sul criterio di "riparazione equitativa" (progetto di legge del Sen. Pinto, Atto Senato 3813/5), ovvero che in base alla giurisprudenza della Corte europea, non si ammette che il singolo possa a questa rivolgersi quando lo stesso Stato di appartenenza gli concede un soddisfacimento compensativo.

Altrettanto importante, nella programmazione delle riforme del sistema giudiziario, è la elaborazione di un ulteriore strumento volto ad alleggerire le incombenze a carico della magistratura in relazione a questioni di minore importanza di carattere civile. Tale progetto è caratterizzato dalla necessità di conseguire alcuni obiettivi fondamentali: la istituzione di una rete informativa presso gli uffici giudiziari affinché le parti in lite acquisiscano informazione su costi, tempi ed opportunità di rivolgersi ad altri organi conciliativi, la creazione di apposite camere di conciliazione sia presso i tribunali (ad opera dei Consigli dell'Ordine forense) sia presso le camere di commercio, il riconoscimento di associazioni ed enti presso i quali sia possibile esperire procedimenti per la risoluzione negoziale della controversia, la risoluzione di procedimenti non contenziosi da parte dei giudici di pace per almeno una settimana a bimestre.

A fronte dell'impegno mostrato dal Governo italiano e dal sistema dell'amministrazione giudiziaria, bisogna sottolineare però che la posizione della Corte Europea di Strasburgo si è rivelata alquanto severa: la Corte ha ribadito infatti, in più occasioni, che l'irragionevole durata dei procedimenti civili, penali, contabili ed amministrativi, sia endemica del nostro sistema di giustizia. Da qui l'eventualità che la Corte stessa proceda nell'applicazione della la c.d. "pratica amministrativa", ovvero l'assoggettamento dei ricorsi ad un dibattito processuale sommario, cui seguirebbe, ancora a titolo orientativo, la possibilità di innalzare notevolmente i parametri in base ai quali vengono stabilite le somme da pagare a titolo di equa soddisfazione.

3.3 I cittadini extracomunitari in Italia ed i problemi di discriminazione e di intolleranza

In generale

La legge 1998/40, che disciplina le procedure di ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri sul territorio italiano, ha modificato radicalmente anche l'insieme dei diritti e degli obblighi dei cittadini extracomunitari, rendendo possibile un adattamento più puntuale della legislazione italiana agli obblighi internazionalmente assunti dal nostro Paese. Fra l'altro, detta legge assicura procedure semplificate per tutti gli adempimenti amministrativi, maggiori garanzie per quanto riguarda i problemi connessi con attività lavorative e quelli dell'accesso agli alloggi.

Si riportano qui di seguito alcune considerazioni fra le più significative sul fenomeno dell'immigrazione clandestina, sugli aspetti relativi all'amministrazione della giustizia ed alle garanzie in caso di provvedimento di espulsione.

Il fenomeno migratorio in Italia

Il fenomeno migratorio, che ha caratterizzato in tempi recenti l'andamento della mobilità delle popolazioni a livello internazionale, con riferimento specifico all'Italia mostra chiari segni di stabilizzazione: la stima del numero di stranieri residenti regolari al 1° gennaio 1999 nel nostro paese ammonta a 1.126.000, con un incidenza del 2% sul totale della popolazione (i Paesi di provenienza sono: in Europa centro-orientale la ex

Jugoslavia, l'Albania, la Romania e la Polonia; in Africa il Marocco; in America centro-meridionale il Brasile ed il Perù; in Asia le Filippine, la Cina, lo Sri Lanka e l'India).

La distribuzione territoriale degli immigrati si caratterizza per una forte concentrazione nel Centro e nel Nord-ovest Italia, che ospitano il 63% del totale degli stranieri in possesso di permesso di soggiorno e iscritti in anagrafe. Sono soprattutto Lombardia (oltre 218 mila) e Lazio (quasi 181 mila) ad accogliere le maggiori comunità immigrate nel 1998, seguite a distanza da Veneto ed Emilia-Romagna, entrambe con oltre 81 mila stranieri iscritti in anagrafe. Bisogna sottolineare che la presenza degli immigrati è stata rilevata anche in strutture di minor grandezza: tra il 1993 ed il 1998, il peso percentuale dei residenti in comuni con meno di 20 mila abitanti è salito dal 32,8% al 35,4%; per i comuni con una popolazione tra le 20 mila e le 100 mila unità l'incremento è stato più ridotto (dal 20,9% al 21,9%), mentre si è rivelato cospicuo il calo per i comuni al di sopra dei 100 residenti (dal 46,3% al 42,7%).

Circa le caratteristiche principali del fenomeno migratorio, si assiste ad una normalizzazione della struttura demografica per sesso, stato civile ed età; sono in aumento i ricongiungimenti familiari, e lo stesso nucleo familiare è ampiamente rappresentato da matrimoni misti.

Tuttavia a fronte di un crescente numero di ingressi percorrenti i canali "ufficiali", conseguenza di un aumento dei flussi regolari, si presentano tuttora emergenze legate alla presenza di un'area di irregolarità piuttosto ampia. L'aumento degli stranieri denunciati negli ultimi anni (in oltre l'86% dei casi privi di permesso di soggiorno), l'elevato numero di domande di regolarizzazione, la rilevante quota di lavoro irregolare danno il senso dei problemi cui il paese deve far fronte.

L'immigrazione clandestina

I mutamenti geopolitici verificatisi nell'Est europeo e la particolare collocazione della Penisola italiana nel Mediterraneo costituiscono le premesse dei flussi migratori provenienti dagli Stati dell'ex blocco orientale e dal continente africano che, pur diversamente motivati, portano il nostro Paese ad essere destinazione di categorie di

immigrati disponibili alla collocazione, in posizione di sottoccupazione, nel tessuto economico nostrano, nonché porta di ingresso verso altri Stati europei.

Le principali correnti migratorie illegali che interessano l'Italia trovano origine — in linea di massima — in tre distinte aree geografiche e si avvalgono di diversificati canali di ingresso.

Un primo flusso proviene dal continente asiatico, con prevalenza delle zone del Sud-Est: tradizionalmente consistenti sono gli arrivi di filippini, cingalesi, cinesi, indiani e, in minor misura, iraniani, mentre una crescita significativa è stata registrata per quanto attiene alle popolazioni mediorientali e particolarmente a quelle di etnia curda.

Una seconda area di provenienza riguarda l'Africa, con particolare riferimento ai Paesi del Maghreb (Algeria, Tunisia, Marocco), della zona equatoriale (Senegal, Nigeria) e del Corno d'Africa (Somalia, Etiopia, Eritrea).

Un terzo gruppo di immigrati clandestini, è costituito da soggetti che dall'Europa orientale premono verso Ovest nella speranza di conseguire migliori condizioni di vita e di lavoro.

Sebbene quantitativamente di minore entità, non può infine sottrarsi il fenomeno dell'immigrazione dal Sud America e, in particolare, dal Brasile, dal Perù e dall'Uruguay.

Quanto ai canali di arrivo, occorre premettere che la situazione di belligeranza interetnica nella ex-Jugoslavia e l'instabilità albanese hanno determinato una modifica degli itinerari seguiti dai clandestini provenienti da alcune aree. Infatti, sebbene le province di Trieste e di Udine rappresentino, tradizionalmente, la porta d'accesso per gli immigrati dell'Est e, spesso, anche per gli asiatici, attualmente le principali vie di ingresso sono costituite dalle coste pugliesi (specie sul litorale da Otranto a San Cataldo) per quanto riguarda gli arrivi dalla Cina, dall'Albania e, più in generale, dall'Europa Sud-Orientale, nonché da quelle calabresi (soprattutto nel tratto di costa che va da Crotone a S. Gregorio di Reggio Calabria) e siciliane (particolarmente Lampedusa e Pantelleria) con riguardo ai clandestini provenienti dall'Africa.

Le coste pugliesi sono effettivamente diventate terminali privilegiati di sbarco degli immigrati clandestini, di diverse nazionalità, provenienti dalle coste albanesi. Questi si concentrerebbero nell'area di Valona (Albania), ove verrebbero imbarcati su potenti e capienti motoscafi dell'organizzazione criminale e, quindi, sbarcati sulle coste pugliesi, soprattutto nel tratto compreso tra S. Cataldo di Lecce ed Otranto. Emissari delle predette consorterie, muniti di autovetture, provvederebbero, poi, al trasferimento degli stessi presso le stazioni ferroviarie di Bari, Taranto e Lecce per l'avvio verso altre regioni del territorio nazionale o verso i Paesi dell'Europa centrale. Gli accordi operativi tra le parti avvengono, sovente, con la mediazione di albanesi residenti in Italia e di soggetti della malavita pugliese.

Non pochi ingressi illegali avvengono, comunque, dalle frontiere terrestri, spesso attraverso zone impervie, nonché da quelle marittime ed aeree, a mezzo di documenti di identità falsi o contraffatti. Al riguardo sono, altresì, emersi segnali che indicano la possibilità che viaggi turistici fittizi vengano organizzati allo scopo di far entrare clandestinamente in ambito Schengen gruppi di extracomunitari di varie nazionalità.

Una recente attività di indagine ha permesso, inoltre, di svelare, nel luglio 1998, un metodo particolarmente sofisticato usato per l'introduzione di clandestini sul territorio nazionale. Tale attività veniva svolta per mezzo di una nave mercantile, battente bandiera di S. Vincent, che veniva utilizzata per commerci leciti, in conseguenza dei quali si trovava a sostare in vari porti del Mediterraneo; durante alcuni attracchi la composizione dell'equipaggio subiva modifiche, singolarmente giustificabili con un normale turn-over. L'obiettivo ultimo di tali cambiamenti — che interessavano ogni volta 5/6, membri dell'equipaggio — era, invece, quello di imbarcare gli extracomunitari, tutti cingalesi, che venivano poi sbarcati clandestinamente nei porti italiani, ove disponevano, inoltre, di opportuni contatti. Le prime risultanze investigative farebbero ritenere il coinvolgimento nell'illecito traffico dell'armatore, nonché proprietario, della nave, cittadino greco.

Il fenomeno della immigrazione clandestina dei cittadini albanesi ha subito nel tempo un radicale mutamento passando da un movimento di massa, verificatosi nella primavera ed estate del 1991, a forme più sofisticate. Per espatriare clandestinamente essi ricorrono, di sovente, ad organizzazioni specializzate nel settore ed attive nella stessa Albania. L'attività investigativa ha permesso di ipotizzare l'esistenza di legami tra le suddette strutture criminali albanesi ed elementi malavitosi italiani, in particolare del

brindisino e del Salento. Solo in recenti investigazioni (Operazione "Ande", Operazione "Santa Clause") è stata per la prima volta ipotizzato il coinvolgimento della Nuova Sacra Corona Unita nel traffico di clandestini.

A corollario dell'immigrazione si è verificato, poi, un forte aumento dell'introduzione di stupefacente del tipo marijuana, prodotta direttamente in Albania, di armi, nonché di donne inserite nel circuito della prostituzione.

A tal proposito, va menzionata un'indagine, conclusasi il 28 novembre 1999, dopo un anno di intense investigazioni, che ha accertato l'esistenza di stretti legami fra la criminalità organizzata italiana e quella albanese in numerosi traffici illeciti, quali droga (per lo più marijuana), armi, tratta di clandestini e riciclaggio dei proventi di tali attività illecite. Con questa operazione di polizia, denominata "Tulipano" e condotta dal ROS dei Carabinieri, è stata sgominata un'organizzazione criminale, messa in piedi dalla Sacra Corona Unita, che trasportava la marijuana, sbarcata sulle coste salentine dalla mafia albanese fino ad Amsterdam; complessivamente sono state arrestate venti persone in Italia, Olanda e Germania, con il sequestro di centinaia di chilogrammi di sostanza stupefacente.

Significativa, altresì, l'operazione "Amarildo" condotta dalla Polizia di Stato, in esito alla quale sono state emesse tre "tranches" di ordinanze di custodia cautelare in carcere, nei mesi di novembre 1997, aprile e giugno 1998, a carico di cittadini italiani ed albanesi ritenuti responsabili di associazione a delinquere, traffico di droga, introduzione clandestina sul territorio nazionale, sequestro di persona, sfruttamento della prostituzione ed altro.

Tra le altre indagini di rilievo portate a termine dalla Polizia di Stato nei confronti di associazioni criminose italo-albanesi dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ed altro vanno ricordate l'operazione "Thunder race" (Lecce, 12.6.98) e l'operazione "Cami" (Ancona, 1.12.98) che, insieme alle altre molteplici attività investigative positivamente concluse in tutto il territorio nazionale, pongono in luce l'ampiezza geografica di un fenomeno criminale presente ormai in numerose regioni, particolarmente nel nord e nel centro Italia.

Per quanto concerne l'immigrazione di manodopera clandestina cinese diretta verso l'Italia, risulta che la rotta più utilizzata è quella dell'Albania con sbarco in Puglia per il successivo smistamento per il centro-nord Italia e gli altri Stati della Comunità.

Elementi che fanno ritenere la gestione organizzata dei trasporti di clandestini possono desumersi anche dall'analisi delle difficoltà (tecniche, logistiche e amministrative) cui va incontro l'immigrato che non potrebbero essere superate senza fare ricorso alla "assistenza" di sodalizi specializzati.

Dalle risultanze di alcune operazioni di polizia finalizzate al contrasto del fenomeno emerge, peraltro, che spesso i clandestini trovano sul territorio nazionale soggetti che li "prendono in carico" sin dal loro arrivo, affidandoli sovente a persone, anche legate da vincoli associativi di tipo criminale, che ne curano l'inserimento in settori illeciti (spaccio e traffico di sostanze stupefacenti, sfruttamento della prostituzione, reati contro il patrimonio) ovvero li riducono in condizioni prossime allo stato di schiavitù, costringendoli a lavorare, fuori da quanto previsto da qualunque normativa di tutela, in laboratori clandestini.

Emblematici in proposito appaiono gli esiti dell'operazione "Gladioli rossi", condotta dalla Polizia di Stato nel maggio 1998, che ha svelato una vasta organizzazione di stampo mafioso di etnia cinese, attiva in Toscana e dedita al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, nonché ad estorsione, rapine ed altro.

Tra le altre formazioni criminali allogene con interessi nell'immigrazione clandestina, vanno ricordate quelle nigeriane e rumene — entrambe attive particolarmente nella gestione di flussi migratori finalizzati ad alimentare il mercato della prostituzione, dal cui sfruttamento traggono ingenti profitti — nonché le consorterie turche, considerevolmente coinvolte nell'organizzazione dei viaggi di clandestini verso il nostro Paese, la cui esecuzione materiale viene frequentemente "subappaltata".

I problemi del lavoro e l'assistenza sanitaria

Nel settore lavorativo, come anche nell'offerta dei servizi sociali e sanitari e nell'ambito scolastico, fondamentale è il principio più volte ribadito nella stessa

L. 1998/40 della effettiva parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio ed alle loro famiglie.

Diverse sono le tipologie di inserimento lavorativo degli immigrati: si individuano un modello “tradizionale”, tipico della ripartizione nord-orientale, caratterizzato dall’assoluta prevalenza della domanda da parte del settore produttivo (88%) e dalla relativa esiguità della domanda espressa dalle famiglie; un secondo modello, tipico del Centro-sud e potremmo definirlo “familiare” (67%); un terzo modello del Nord-ovest nel quale sono prevalentemente i settori dell’industria (40%) e dei servizi (23%) a fare ricorso alla manodopera immigrata. E’ questa la ripartizione territoriale in cui si conta il maggior numero di lavoratori dipendenti provenienti da paesi extra-comunitari: 108.161, pari al 34,3% del totale nazionale.

Particolare attenzione deve essere dedicata inoltre all’inserimento dei lavoratori extracomunitari nel settore dei servizi domestici, sia per la loro consistente entità numerica (105.786 nel 1996), sia per la particolarità della loro distribuzione territoriale, sia, ancora, per il ruolo sempre più importante che essi svolgono nella vita e nella gestione dei nuclei familiari italiani.

Il numero dei lavoratori trovati in posizione irregolare incide del 30% sul totale della manodopera extracomunitaria occupata. Le irregolarità risultano diversamente distribuite sul territorio nazionale: il 50% nell’Italia settentrionale, il 27% nell’Italia centrale ed il 23% nell’Italia meridionale ed insulare.

Per quanto riguarda il settore dell’assistenza sanitaria, è proprio attraverso i due principali strumenti di carattere normativo ed amministrativo, ovvero La L. 1998/40 ed il Piano Sanitario Nazionale 1998-2000, che sono state adottate procedure e servizi di rilevante importanza per garantire una effettiva non discriminazione nei confronti dei cittadini stranieri. Ciò è stato attuato tenendo in considerazione i fattori peculiari per la salute degli immigrati (quali il quadro epidemiologico del paese d’origine, gli aspetti culturali e psicologici, la discriminazione nell’accesso ai servizi), e quindi adottando sistematici strumenti di riconoscimento, monitoraggio e valutazione dei bisogni di salute degli immigrati, sulla base di un fondamentale principio, l’assistenza sanitaria obbligatoria per lo straniero, in condizioni sia ordinarie che d’urgenza.

L'istruzione

Nel campo dell'istruzione, sulla base di un numero di minori stranieri residenti nei comuni italiani pari a quasi 47 mila nel 1997 (arrivati a più di 70.000 nel periodo 1997/98, e a più di 85.000 nel periodo 1998/99), risulta che il 34,4% di essi frequentano le scuole dell'obbligo (per il 50% nelle regioni settentrionali, per il 44,1% nelle regioni centrali e per il 13,1% nel Mezzogiorno). Più della metà degli alunni proviene da quattro paesi: ex-Jugoslavia, Marocco, Albania e Cina; significative, però, sono anche le presenze di studenti peruviani, polacchi, brasiliani ed egiziani. Gli studenti stranieri nella scuola secondaria superiore, sebbene più che raddoppiati dal 1992 al 1997 (da poco più di 4 mila a quasi 9 mila), restano comunque ad un livello inferiore a quello della scuola dell'obbligo. Con l'entrata in vigore del T.U. 268/98 grande importanza è stata attribuita inoltre alla promozione di una politica dell'interculturalità tra immigrati stranieri e cittadini italiani: per il raggiungimento di tale obiettivo, un ruolo essenziale è quello dei Centri territoriali permanenti (Cpt), circa 390 sul territorio nazionale, istituiti con ordinanza ministeriale n. 455 del 1997 del Ministero P.I., aventi la funzione di promuovere la formazione degli immigrati adulti presenti in Italia.

L'immigrazione clandestina ed i problemi della giustizia

Non va sottaciuto che la stessa condizione di clandestinità, impedendo l'inserimento nel mercato legale del lavoro, contribuisce a far sì che gli stranieri irregolari vadano ad ingrossare quelle fasce di marginalità sociale che da sempre costituiscono il bacino della manovalanza delinquenziale e, comunque, agevola il contatto, più o meno volontario con frange devianti o compagini delinquenti strutturate.

Un indicatore del coinvolgimento di extracomunitari nei settori dell'illecito può essere tratto dai dati operativi inseriti nel casellario del Dipartimento della Pubblica Sicurezza: in particolare, e principalmente, rilevano a tal fine le registrazioni relative alle segnalazioni per denuncia in stato di libertà e per arresto.

Dal 1990 la delittuosità dei cittadini extracomunitari ha registrato una crescita pressoché costante, sebbene nel 1997 tale trend abbia subito una positiva battuta di arresto, con una diminuzione del -19,75% nel totale delle segnalazioni per denuncia ed arresto (117.471 a fronte delle 146.380 del 1996), per poi riemergere nel 1998 (167.232

segnalazioni totali, pari a +42,36% rispetto al 1997); tuttavia, il raffronto tra il 1998 e il 1996 evidenzia un aumento biennale che rientra in margini sostanzialmente più contenuti (+14,25%). Il raffronto tra i dati del primo semestre 1998/1999, conferma il trend delineato:

Per quanto attiene alle nazionalità dei cittadini extra-U.E. denunciati in stato di libertà, emerge una predominanza delle etnie del Marocco (20,18% del totale degli extracomunitari segnalati nei primi sei mesi del 1999), dell'Albania (14,63%), della Romania (9,63%), della Tunisia (7,38%), della Jugoslavia (7,13%), dell'Algeria (5,78%), della Nigeria (3,91%) e del Senegal (3,38).

Una disamina delle segnalazioni CED per denuncia a piede libero e per arresto a carico di cittadini extra-UE, relativa ad alcune delle fattispecie più frequenti o più gravi, evidenzia, sia per il 1998 che per i primi 6 mesi del 1999, la prevalenza delle violazioni alla normativa sugli stranieri (31.112 registrazioni CED nel 1998 e 14.641 nel semestre 1999), dei furti (25.324 e 13.113) e dei reati in materia di stupefacenti (16.085 e 8.214); seguono, nel semestre 1999, i falsi in genere che hanno fatto registrare un considerevole aumento (+65,18%) e la ricettazione.

Dal raffronto 1997/1998 emerge particolarmente il consistente aumento delle inosservanze alla normativa sugli stranieri (+ 1.131,18%), conseguenza sia dell'entrata in vigore della nuova legge che dell'impegno inesauribilmente profuso dalle Forze dell'ordine nello specifico settore.

Dal raffronto dei dati del semestre 1999 con quelli dell'analogo periodo 1998 emerge — oltre al considerevole, fisiologico rallentamento della menzionata tendenza, un maggior coinvolgimento dei cittadini extra-UE in episodi connessi alla frode in immigrazione (+81,57%) ed ai falsi in genere (+65,18%) da ritenersi, insieme a quello registrato per le truffe (+40,84%), almeno in parte riconducibile a tentativi di sfruttare fraudolentemente la nuova disciplina per la regolarizzazione degli stranieri; si registra inoltre il sensibile aumento degli omicidi colposi (+20,70%).

Nei primi sei mesi del 1999, le regioni in cui il numero totale delle segnalazioni a carico di cittadini extracomunitari è risultato più significativo, sono state la Lombardia con 15.989 segnalazioni per denuncia e 4.611 per arresto, il Piemonte con 9.918 e 2.869,

l'Emilia Romagna con 6.794 e 1.690, il Lazio con 4.816 e 3.360, il Veneto con 5.683 e 1.278, la Toscana con 5.108 e 1.601 e la Liguria con 4.598 e 950.

In costante aumento risulta l'incidenza degli stranieri non comunitari sul totale della popolazione carceraria, passata dal 17,63% del 1995 al 23,52% del 1998.

Al 5 luglio 1999, i detenuti extracomunitari erano 13.779, pari al 24,90% dell'intera popolazione carceraria, con prevalenza di marocchini (3.178), tunisini (2.177), albanesi (1.905), jugoslavi (1.384), algerini (1.164), rumeni (492), colombiani (420) e nigeriani (339).

Le province in cui i cittadini extracomunitari risultano reclusi in maggior numero sono: Roma (1.591), Milano (1.318), Firenze (704), Torino (606) e Genova (512).

Da un incrocio effettuato tra i dati relativi agli extracomunitari denunciati ed arrestati nel 1° semestre 1999 e quelli concernenti i permessi di soggiorno in regola alla data del 31 gennaio 1999, emerge che, dei 42.969 cittadini extra-U.E. (persone fisiche) denunciati a piede libero e dei 13.421 arrestati, ne risultano irregolari, rispettivamente, 36.503 (pari all'84,95%) e 11.914 (pari all'88,77%). Si tratta, peraltro, di un dato puramente indicativo essendo il risultato di una comparazione tra una rilevazione periodica (riferita all'intero semestre) ed una di stock (riferita alla situazione ad una specifica data).

Maggiormente significativo risulta il raffronto tra detenuti extracomunitari e permessi di soggiorno, essendo entrambi dati di stock, benché disponibili con riferimento a date diverse. Da tale elaborazione emerge che, su un totale di 13.779 cittadini non comunitari detenuti al 5 luglio 1999, 12.499 non risultavano tra i titolari di permesso di soggiorno valido al 30 giugno 1999, con una quota di irregolari detenuti pari al 90,71% della popolazione carceraria di extracomunitari.

Nell'anno 1998 risultano notificati 43.843 decreti di espulsione ed effettivamente espulsi 10.275 cittadini extracomunitari; nel periodo gennaio/giugno 1999 i provvedimenti di intimazione a lasciare il territorio nazionale sono stati 15.591 e le espulsioni 3.797.

Non vanno sottaciuti i pesanti riflessi che i dati citati possono avere sul versante della tolleranza e della pacifica convivenza con i cittadini italiani, specialmente in talune zone ove si registra una forte concentrazione di extracomunitari non in regola con le norme sul soggiorno.

E' doveroso, peraltro, ricordare che se gli immigrati clandestini sovente si rendono responsabili di condotte illecite, gran parte di essi è, in pari tempo, vittima del sistema di emarginazione in cui è costretta a vivere. Come già accennato, infatti, fin dal loro ingresso in Italia i clandestini vengono a trovarsi in condizione di forte dipendenza rispetto a coloro che hanno agevolato il loro arrivo. Così, a seconda delle etnie di provenienza, vengono avviati, spesso da loro connazionali, verso settori ben definiti nei quali si sono instaurate situazioni assimilabili al "monopolio".

In particolare, ad esempio, si ritiene che i clandestini cinopopolari debbano versare per il viaggio, alle organizzazioni criminali cinesi, una somma che può arrivare a circa 30 milioni di lire; spesso tale importo viene anticipato da detti sodalizi e il rimborso avviene con prestazioni di attività lavorativa in nero in condizioni di sfruttamento presso ristoranti, laboratori di artigianato e sartorie (con turni che spesso raggiungono le 12 ore consecutive in ambienti totalmente insalubri), per periodi che arrivano fino a tre anni, durante i quali gli stessi vengono, di fatto, privati, oltre che del passaporto, anche della libertà personale.

Dal canto loro, i clandestini africani (in specie senegalesi e marocchini), ove non avviati al commercio ambulante di merce di dubbia provenienza, rimangono, in talune aree geografiche, vittime di episodi di intermediazione abusiva della manodopera (caporalato), con corresponsione di una paga irrisoria. Il fenomeno, maggiormente diffuso in alcune aree dell'Italia centromeridionale, è particolarmente forte nel settore agricolo, e si accentua nei periodi primaverili ed estivi, notoriamente dedicati alle raccolte ortofrutticole.

Particolarmente odioso, anche per le implicazioni di tipo sociale, è il fenomeno dello sfruttamento della prostituzione nel quale si sono specializzate organizzazioni che reclutano straniere, provenienti dall'Africa Centrale e dai Paesi dell'area balcanica, prospettando loro la possibilità di un lavoro regolarmente retribuito nel nostro Paese. In questa fase il gruppo criminale interessato "gestisce" sia l'ingresso sul territorio

nazionale, per il quale pretende un compenso, sia la successiva costrizione delle vittime, a cui vengono sottratti i documenti e quant'altro le possa rendere autonome, all'esercizio del meretricio.

La fase dell'assoggettamento, a volte assimilabile alla riduzione in schiavitù, ha connotazioni differenziate a seconda della nazionalità della vittima (così, se le nigeriane vengono atterrite dalla minaccia di riti "woo-doo", le donne dell'Est europeo, frequentemente cedute a gruppi nomadi, sono ripetutamente violentate e costrette a prostituirsi).

Da sottolineare, in tal ambito, la crescente pericolosità, anche per i suoi connotati di particolare violenza ed efferatezza, di gruppi criminali albanesi che si stanno specializzando nel racket della prostituzione utilizzando "modalità di gestione" particolarmente "efferate". Il controllo capillare effettuato dai loro sfruttatori sul posto di lavoro e i metodi coercitivi di estrema violenza rendono particolarmente difficile e pericoloso sottrarsi all'esercizio della prostituzione.

I più significativi episodi di intolleranza

Si segnalano alcuni episodi particolarmente significativi di intolleranza nei confronti di cittadini stranieri presenti sul territorio italiano (* sono contrassegnati con asterisco i casi per i quali sono stati perseguiti gli autori o solo alcuni di essi):

- * Venezia - 15.02.98 In seguito ad un diverbio per futili motivi, un italiano ha malmenato un cittadino del Marocco, apostrofandolo con frasi dal contenuto razzista. Militari dell'Arma dei Carabinieri, hanno tratto in arresto l'aggressore per lesioni dolose aggravate da motivi razziali, oltre che per resistenza a p.u.
- * Milano - 01.03.98 Una roulotte, non facente parte di alcun "campo sosta", utilizzata come abitazione da una famiglia di nomadi, è stata incendiata da ignoti. Nessun danno alle persone. Gli investigatori non hanno escluso che la vicenda sia riconducibile a motivi di discriminazione razziale, anche in considerazione del rinvenimento, in data 20 febbraio, all'esterno di un campo nomadi non lontano dal luogo del citato incendio, di un volantino

con contenuti razzisti che invitava alla commissione di azioni delittuose nei confronti di nomadi.

- * Roma — 25.05.98 A conclusione di una complessa attività investigativa, denominata “Thor”, svolta su di un’organizzazione italiana di ispirazione razzista ed antisemita collegata con analoghe associazioni europee, personale della Polizia di Stato ha eseguito 8 delle 9 ordinanze di custodia cautelare in carcere emesse dal Tribunale di Roma, nei confronti di altrettanti soggetti di cui 3 romani, 1 milanese, 2 di latina e 2 di Tivoli, ritenuti, a vario titolo, responsabili di atti di violenza e di intolleranza razziale. Il nono soggetto, resosi irreperibile, risulterebbe essere il finanziatore economico dei gruppi razzisti italiani. Nell’ambito della medesima operazione, che ha interessato numerose città italiane, sono state denunciate in stato di libertà 171 persone ed eseguite circa 90 perquisizioni domiciliari.
- * Barletta — 13.10.98 Militari dell’Arma hanno tratto in arresto due cittadini italiani perché ritenuti responsabili di tentato omicidio, con l’aggravante della discriminazione razziale, in pregiudizio di un cittadino marocchino che a seguito delle percosse ricevute è stato ricoverato in ospedale in prognosi riservata.
- * Torino — 21.10.98 Un gruppo di giovani italiani, dopo aver insultato con frasi dal contenuto razzista un cittadino del Marocco, lo hanno percosso con bastoni e gli hanno lanciato 3 bottiglie incendiarie. Lo straniero è stato soccorso e giudicato guaribile in gg. 30. Le immediate indagini, svolte dalla Polizia di Stato, hanno portato all’arresto di tre giovani italiani tutti ritenuti responsabili dell’aggressione in narrativa.
- * Bologna — 10.03.99 Su disposizione dell’A.G. la Polizia di Stato ha effettuato una serie di perquisizioni locali e domiciliari nei confronti di 18 aderenti ad un noto sodalizio di estrema destra “Sezione Bonaccorsi”, alcune delle quali già indagate in procedimento penale veronese inerente “Veneto Front Skinheads”. Sono stati sequestrati presso le abitazioni numerosi oggetti e armi bianche nonché documentazione e simbologie a carattere nazista. I 18, cittadini italiani, sono stati denunciati all’A.G. Ambito medesime

indagini è stato denunciato in stato di libertà un altro italiano nei cui confronti si sono rilevati precisi elementi di responsabilità circa l'aggressione di cittadini avvenuta il 19.3.1998. Inoltre, è stata perquisita la sede denominata "Korova Milk", al cui interno è stato rinvenuto e sequestrato numeroso materiale documentale d'interesse.

L'espulsione degli stranieri

In materia di espulsione di cittadini stranieri presenti sul territorio italiano, deve essere menzionata per la rilevanza dei contenuti una recente pronuncia della Suprema Corte di Cassazione del 23 giugno 1999. In essa la Corte ha stabilito il seguente principio di diritto: "Ai sensi dell'art. 11, comma 2 L. 1998 n. 40, in caso di ritardo nella richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, l'espulsione dello straniero non è automatica, ma consegue solo all'esame dell'eventuale rifiuto della richiesta, ex art. 5 comma 5 della citata legge, nella ricorrenza della situazione, ivi prevista, di sopravvenuta mancanza di requisiti per il soggiorno, della quale quel ritardo può costituire indice rivelatore (in tale sede potendo ovviamente essere valutate, in senso ostativo al rifiuto, anche circostanze, di segno positivo, come quelle, ad esempio, legate alla condotta pregressa del richiedente, al suo radicamento sul territorio, al possesso, come nella specie, di titolo per l'acquisto della cittadinanza)."

La sentenza mostra una particolare attenzione, nell'applicazione dell'espulsione, all'esigenza di tutelare le posizioni personali degli stranieri presenti sul territorio ed alla loro integrazione sociale.

Si osserva che, sebbene sotto il profilo del diritto penale e quindi della repressione dei reati, non si evince dalla statistica un numero rilevante di sentenze di condanna per i reati sopra indicati, sotto il profilo del diritto civile, e quindi della tutela apprestata in via generale dall'ordinamento nei confronti di comportamenti discriminatori che non integrano gli estremi del reato, la giurisprudenza è intervenuta con un numero rilevante di pronunce.

Sotto altro aspetto si segnala una ulteriore pronuncia della Suprema Corte (7.1.94 n. 4339) secondo la quale il reato di istigazione a delinquere può essere integrato

dal comportamento del direttore responsabile di una pubblicazione e dell'autore dei fumetti, se su di essa i suddetti fumetti destinati ai tifosi di calcio esaltano lo scontro fisico fra opposte fazioni, il turpiloquio, il razzismo e l'uso sistematico dell'uso della forza e delle armi, con l'effetto di alimentare e rafforzare modelli di condotta consistenti in molteplici violazioni di norme penali.

A questo proposito si segnala che è all'esame del Parlamento un disegno di legge contenente nuove disposizioni per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive.

Le procedure di regolarizzazione

A seguito della raccolta dei dati in merito alle domande di regolarizzazione presentate nel periodo 1995-1998 (il 96% di esse, circa 246 mila, sono state accolte), è stato determinato il numero di quanti verranno regolarizzati a seguito delle 312 mila domande presentate nel 1998.

Indipendentemente da quanti saranno i regolarizzati, sembra possibile affermare che, a livello territoriale, le caratteristiche della più recente regolarizzazione si presentino alquanto differenti rispetto alla precedente, con un aumento delle richieste del 66.4% in Lombardia, del 46% in Veneto, a fronte di una diminuzione in alcune regioni del Mezzogiorno, in particolare in Sicilia (-40%) e in Calabria (-61%). E' possibile quindi ipotizzare che sia avvenuta una ridistribuzione delle aree di irregolarità, rispetto a variazioni relativamente lievi nella presenza territoriale dei regolari.

Tra le regioni meridionali, la Campania mostra un rapporto di irregolarità - istanze presentate su stranieri regolari - superiore alla media nazionale ma decisamente inferiore a quello della precedente regolarizzazione. Anche nelle altre regioni del Sud il rapporto di irregolarità risulta in diminuzione ed è attualmente più basso della media nazionale (con l'eccezione, oltre alla Campania, della Puglia).

I rapporti di irregolarità sono pure alti in Lombardia, Toscana e Piemonte.

La metà delle richieste di regolarizzazione nel 1998 si è concentrata in sei province: Milano e Roma si equivalgono con circa 60 mila istanze, mentre Torino, Napoli, Brescia e Firenze registrano valori più ridotti. Nel 1995 il capoluogo lombardo