

nei traffici di armi, auto rubate e tabacchi, si è passati ad un riequilibrio di ruoli con la mafia italiana a fronte del fatto che, negli anni '90, la mafia skipetara – con un notevole salto di qualità – è riuscita a soppiantare i turchi nel controllo della rotta balcanica (gli albanesi controllano il 60% del mercato dell'eroina nei Balcani ed il 90% di quello della *cannabis*).

La stessa criminalità nigeriana non annovera più tra i suoi componenti soltanto singoli spacciatori o corrieri «*muli*», che trasportavano limitate quantità di stupefacente; *«da tempo, oramai – agendo con fornitori, organizzatori, mediatori e corrieri – ha ottenuto un buon controllo dei mercati nordamericani (sembra che il 40% dell'eroina destinata agli USA sia controllata dai nigeriani) ed è presente nella rete distributiva asiatica (oltre all'eroina, viene smerciata anche cocaina e marijuana), nonché nel nostro Paese, soprattutto nelle regioni centro-settentrionali ed in Campania, dove ha intessuto relazioni con la camorra, anche in operazioni di riciclaggio»*.

I cartelli colombiani risultano ancora egemoni nel traffico di cocaina ed interagiscono con segmenti qualificati della criminalità di stampo mafioso nazionale di matrice 'ndranghetista e con quella di matrice albanese, come emerge dalle risultanze di notevoli progetti investigativi internazionali portati a termine con successo in questi anni quali le indagini «Decollo», «Igres» e «Journey».

Nel 2004, le operazioni speciali antidroga – estrinsecatesi in 59 consegne controllate ed in 21 acquisti simulati di droga, effettuati da agenti sottocopertura – hanno rappresentato un valido strumento per l'individuazione e la disarticolazione di agguerrite organizzazioni criminali nazionali ed internazionali, che d'intesa gestivano il traffico di sostanze stupefacenti nel nostro Paese: *«tra le più recenti operazioni antidroga, quelle denominate "Super Godo", "Borsalino" e "Punto 50" che hanno consentito di scompaginare solide alleanze criminose tra cosche della 'ndrangheta calabrese e della camorra napoletana con i cartelli colombiani»*³.

La capacità operativa dei gruppi criminali di origine maghrebina, invece, è risultata essere subordinata ai sodalizi italiani o stranieri di maggiore spessore ma è comunque molto attiva nel traffico e soprattutto nello spaccio di *hashish*, di cui il Marocco è il principale produttore.

Vi sono significativi segnali, sul territorio nazionale, del coinvolgimento di gruppi criminali cinesi nel traffico di sostanze stupefacenti, sia pure condotto a livello intraetnico. Sotto il profilo generale del grande mercato internazionale va comunque ricordato che la Cina gestisce il 50% della produzione mondiale di metanfetamine.

L'analisi delle statistiche criminali nazionali rende conto della notevole penetrazione di soggetti criminali di matrice extracomunitaria nel fenomeno del narcotraffico.

«A fronte dei sequestri effettuati, nel periodo luglio 2001-giugno 2005, sono state segnalate all'Autorità Giudiziaria ben 126.560 persone,

³ Rapporto citato.

di cui il 74,4% (94.199) sono state trattate in arresto ed il 28,7% (36.312) sono risultate di nazionalità straniera.

Le denunce hanno dunque subito un lieve calo nel corso dell'ultimo quadriennio, pari al 6,9% rispetto all'analogo periodo precedente, quando si sono registrate 135.916 segnalazioni. Lo stesso dicasi per gli arresti che, seppure in misura ancor più contenuta, sono scesi del 2,4% (nel periodo luglio 1997-giugno 2001 sono stati 96.496) e per il numero dei cittadini stranieri segnalati, diminuiti dell'11,2% (da 40.910 a 36.312).

Dall'esame dei dati è emerso che degli oltre 8.700 cittadini stranieri segnalati lo scorso anno, l'85,3% di questi è stato tratto in arresto ed in particolare:

- il 52,5% proviene dal Maghreb (di cui il 63,6% di nazionalità marocchina);
- il 24,5% è nativo del continente europeo (di cui il 58,5% albanese);
- il 13,1% è originario del resto dell'Africa (più di un terzo è rappresentato da nigeriani).

Per quanto concerne la distribuzione territoriale, dei 7.427 cittadini stranieri arrestati nel corso del 2004, il 66,4% ha commesso illeciti penali al Settentrione (ed in particolare in Lombardia), il 24,2 al Centro (prevalentemente in Toscana) ed il restante 9,4% al Meridione d'Italia (la maggior parte in Campania).

Per contro, la situazione degli arrestati di nazionalità italiana, evidenzia una situazione opposta. Intanto i nostri connazionali costituiscono il 72,2% dei segnalati all'Autorità Giudiziaria ed il 69% degli arrestati su tutto il territorio interno; la maggior parte degli arresti, poi, è stata effettuata per il 50% al Sud (prevalentemente in Campania), per il 28,5% al Nord (in maggioranza in Lombardia) e per il restante 21,5% nell'Italia centrale (più che altro nel Lazio)».

La situazione rappresentata dà conto di un maggiore controllo territoriale delle mafie autoctone nel Sud dell'Italia, secondo un modulo comportamentale ampiamente compatibile con le analisi generali sul fenomeno mafioso.

La prevalente connotazione internazionale del traffico illecito di droghe richiede come prima misura di contrasto l'intensificazione dei rapporti con i servizi esteri collegati ed un maggior ricorso a programmi mirati di coordinamento delle attività investigative, sia a livello europeo che extra-comunitario.

Sotto il profilo degli interventi preventivi strutturali, nell'ambito dell'Unione Europea – durante il semestre di presidenza olandese – il gruppo interdisciplinare costituito nel 1997 per il coordinamento nella lotta alla droga ha elaborato un piano strategico da diluire in otto anni, concentrato su due settori specifici (*riduzione della domanda e dell'offerta*) e su due tematiche trasversali (*cooperazione internazionale, scambio informativo e valutazione della collaborazione*).

«In ambito extracomunitario, nell'ultimo anno, sono stati negoziati e/o conclusi "memorandum d'intesa" e accordi bilaterali con Arabia Saudita, Israele, Senegal, Estonia, Guinea-Conakry, Emirati Arabi, Honduras, Kazakistan e Libia.

Sempre nell'ottica del rafforzamento della cooperazione internazionale, sono stati inoltre effettuati corsi di formazione ed addestramento per ufficiali di polizia di Serbia, Montenegro e Libia. In considerazione, infine dell'allarmante situazione venutasi a creare nell'Asia centro-occidentale, a seguito dell'esponentiale aumento della produzione di oppio in Afghanistan, sono stati aperti Uffici di Esperti antidroga in Iran, Pakistan e, a breve, anche in Uzbekistan»⁴.

Il traffico degli stupefacenti non è il solo mercato criminale ove si esplicano le attività del crimine transnazionale: la tratta e lo sfruttamento degli esseri umani ed il lavoro nero, nelle forme della diretta riduzione in schiavitù nei laboratori clandestini od indiretta del "caporalato", principalmente di cittadini della stessa etnia, costituiscono il "volano" finanziario nelle organizzazioni criminali a base essenzialmente etnica.

A tali situazioni si riconnette anche la produzione, l'importazione e la diffusione dei c.d. *falsi di autore*, che, specialmente con riferimento alle connessioni camorristiche e – per certi versi – al mercato dei beni cinesi, costituisce un indotto di rilevantissimo interesse economico e uno strumento di aggressione diretta all'economia nazionale, che la Commissione ha ritenuto di dover più volte sottolineare come fenomeno di estrema significatività criminale, al di là delle minimalizzazioni cui in passato è andato soggetto per effetto di oculata disinformazione e di miopi e rassicuranti analisi.

In particolare, il fenomeno del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina coinvolge prevalentemente i sodalizi criminali stranieri, siano essi stanziati sul territorio nazionale ovvero organizzati attraverso strutture transnazionali ben più complesse.

Ai delitti legati all'immigrazione clandestina seguono sempre più insistentemente altri fenomeni criminali collegati, quali lo sfruttamento sessuale, quello del lavoro nero e l'impiego dei minori nell'accattonaggio.

Un indice criminale interessante emerge dalle statistiche omicidiarie: *«nell'ultimo quadriennio è emerso un minor coinvolgimento della criminalità comune italiana nella commissione di tali efferati delitti. Infatti, l'incidenza degli omicidi riconducibili a questa tipologia criminale si attesta intorno all'83% circa, contro il 98,3% rilevato nel periodo luglio 1997-giugno 2001. Sempre con riferimento al periodo luglio 2001-giugno 2005, la criminalità comune straniera è risultata implicata in 353 casi di omicidio»⁵.*

Come si è già avuto modo di sottolineare in ordine al narcotraffico, le organizzazioni criminali albanesi continuano ad apparire certamente le più

⁴ Rapporto citato.

⁵ Rapporto citato.

minacciose, in ragione dell'espansione in tutto il territorio nazionale delle attività illecite perpetrate (riguardanti prevalentemente lo sfruttamento della prostituzione, la commissione di delitti contro la persona ed il patrimonio), delle cointeressenze con i più significativi gruppi mafiosi, tra i quali spiccano le strutture 'ndranghetiste del reggino e i sia pur meno virulenti sodalizi della criminalità pugliese.

Inoltre, nell'attività di traffico internazionale di sostanze stupefacenti, i diversi gruppi albanesi presenti sul territorio nazionale operano in uno stretto network con i loro connazionali dimoranti all'estero, in particolare in Olanda e in madrepatria.

Vale la pena di ricordare anche un fenomeno di rilevante allarme sociale, costituito dalle rapine in abitazione.

Le specifiche statistiche criminali del periodo gennaio 2004-giugno 2005 hanno confermato che il fenomeno, rilevato inizialmente nelle regioni settentrionali, interessa ormai quasi tutte le regioni italiane, come del resto testimonia anche un simile e cruento evento in Provincia di Catania.

Gli eventi delittuosi più gravi sono sempre riconducibili all'attività di gruppi criminali – aventi una vera e propria struttura ed organizzazione oppure aggregati solo occasionalmente –, in genere composti da extracomunitari, molto mobili sull'intero territorio nazionale.

Tale tipologia di episodi ha evidenziato un andamento in crescita nel 2° semestre del 2004 ma in contrazione nel 1° semestre di quest'anno. Nel periodo luglio-dicembre 2004 sono stati, infatti, registrati 174 episodi contro i 143 del semestre precedente (per un totale di 317 nel 2004), mentre nel gennaio-giugno 2005 il numero di tali delitti scende a 166.

Al riguardo, va ricordato che nel 2000 erano state registrate 323 rapine, 282 nel 2001, 274 nel 2002, 257 nel 2003.

L'analisi degli episodi riferiti al periodo gennaio 2004-giugno 2005 ha portato ad individuare le aree più sensibili nelle regioni del Nord Italia (223 episodi, 46,2% del totale), prese di mira da bande – nella gran parte aggregazioni malavitose di cittadini di origine albanese o, in generale, slava – aventi un minimo di organizzazione strutturale ed un *modus operandi* consolidato, consistente nell'uso di forte violenza nei confronti delle vittime.

Gli eventi delittuosi localizzati nelle regioni del Sud e Isole (184 episodi, 38,1% del totale) e del Centro Italia (76 episodi, 15,7%) sono ascrivibili ad aggregazioni per lo più temporanee di soggetti, funzionali alla commissione della rapina o, in diversi casi, del furto in abitazione, che degenera poi in rapina. Vittime di questi episodi sono generalmente soggetti appartenenti a fasce deboli della società, quali pensionati e casalinghe.

La Lombardia è stata la regione più colpita (102 rapine), seguita dalla Sicilia (54), dalla Campania (52), dal Veneto (36), dall'Emilia Romagna e dalla Puglia (34), dalla Calabria (33), dal Lazio (31) e dal Piemonte (30).

«Sul piano delle iniziative anticrimine specifiche, oltre agli ordinari strumenti di prevenzione e repressione, è stato varato, alla fine del 2004, un piano tecnico operativo per un più efficace coordinamento operativo

tra le Forze di polizia, attraverso la condivisione ed il confronto degli specifici patrimoni informativi e di polizia scientifica. Il programma è stato varato in particolare per le regioni del Nord Italia, maggiormente colpite dal fenomeno»⁶.

La criminalità organizzata proveniente dai Paesi dell'ex Unione Sovietica (in particolar modo Russia ed Ucraina) è costituita da gruppi delinquenziali collegati ai potenti sodalizi criminosi moscoviti. Tra le ricorrenti attività delittuose commesse in Italia da soggetti della criminalità russa possono annoverarsi il riciclaggio ed il reinvestimento di denaro provento di delitti commessi nei Paesi di origine.

La criminalità organizzata dei Paesi dell'ex Unione Sovietica esprime una spiccata capacità ad organizzarsi secondo un *network* criminale con carattere di transnazionalità e con una predilezione per i mercati finanziari, dove cerca di cogliere ogni opportunità dai sistemi creditizi in espansione: investimenti immobiliari, cartolarizzazioni ed operazioni mobiliari rappresentano il substrato più consistente dell'attività criminale riconducibile alla «mafia russa».

La Commissione ha anche sottolineato il ruolo di avanguardia di taluni settori criminali russi nel crescente mercato criminale del c.d. *cyber-crime*, attraverso la realizzazione di vere e proprie estorsioni ai danni di imprenditori inglesi (allibratori) tramite l'uso di sofisticate metodologie informatiche di attacco ai siti internet delle aziende, come meglio illustrato in altro capitolo della presente relazione.

Nell'ambito delle comunità cinesi presenti in varie regioni d'Italia, sono attivi gruppi criminali dediti al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina a cui sono direttamente connessi i reati – anche molto violenti – di omicidio, sequestro di persona, rapina, estorsione, furto e sfruttamento della prostituzione.

Il traffico di sostanze stupefacenti, attività illecite di import-export di prodotti contraffatti e falsificazione di documenti rappresentano ulteriori settori di interesse per tali organizzazioni criminali.

Risultano strategiche interazioni dei gruppi cinesi con le consorterie criminali autoctone ed allogene presenti sul territorio nazionale con le quali, al momento, interagiscono in apparente sintonia.

La criminalità nigeriana nel nostro Paese continua a dedicarsi, prevalentemente, allo sfruttamento della prostituzione ed al traffico di sostanze stupefacenti, anche se sono stati colti segnali in ordine ai delitti di sequestro di persona a fini prettamente estorsivi in pregiudizio di connazionali benestanti occasionalmente in Italia per affari nonché di nigeriani residenti nel nostro territorio.

Dopo un iniziale insediamento nel Nord Italia, la presenza di sodalizi malavitosi nigeriani stabilmente organizzati si è spostata anche nel centro sud, insediandosi, in maniera capillare in Campania, specie nel Casertano e sul litorale domizio. Attraverso il traffico di sostanze stupefacenti e la

⁶ Rapporto citato.

tratta di giovani donne da avviare alla prostituzione, i sodalizi nigeriani interagiscono alla pari con organizzazioni criminali locali nel business legato allo sfruttamento delle donne nigeriane e l'originaria tolleranza si è trasformata in cooperazione ovvero in accordi di mutua assistenza, che prevedono il pagamento di una sorta di «affitto» per l'utilizzo dei luoghi nei quali esercitare il meretricio.

«La criminalità maghrebina è caratterizzata dalle molteplici nazionalità dei componenti delle singole micro-organizzazioni. Tale peculiarità, con il passare del tempo, sta rendendo più fluidi i rapporti d'affari tra i vari gruppi presenti, in particolare nell'Italia settentrionale, sia modificando le modalità organizzative relative alla gestione del traffico di sostanze stupefacenti in forte espansione e di documentazione destinata alla regolarizzazione di clandestini, sia favorendo l'inserimento di gruppi nordafricani in nuovi e più importanti contesti criminali.

Questa trasformazione, tra l'altro, è favorita dalla collaudata e capillare rete di distribuzione di cui dispongono i gruppi malavitosi del Maghreb. Un altro elemento di novità, emerso nell'ambito di alcune operazioni di polizia, è costituito dalla presenza, nelle organizzazioni criminali, di donne maghrebine con mansioni operative.

La criminalità maghrebina, oltre a partecipare sempre più attivamente alle attività di gestione del traffico degli esseri umani, fornendo supporto logistico per la regolarizzazione dei clandestini, è dedita anche alla perpetrazione di reati contro la persona ed il patrimonio, nonché alla distribuzione e commercializzazione di marchi contraffatti»⁷.

Si continuano a registrare presenze relative ad esponenti della criminalità **turca**, attiva nel traffico internazionale di stupefacenti e nell'immigrazione clandestina. Vale la pena di ricordare che – almeno sino all'escalation dei gruppi albanesi – la criminalità turca era tradizionalmente considerata il referente storico delle mafie italiane per gli stupefacenti oppiacei. Le organizzazioni turche sono note per il loro carattere ermetico, che rende difficile la penetrazione investigativa. La regione che conta il maggior numero di soggetti turchi stabilmente residenti in Italia è la Lombardia, ove sono risultate presenti «basi logistiche» del narcotraffico.

La criminalità rumena è rappresentata da gruppi che si aggregano per commettere vari tipi di reati sulla base di legami familiari o sporadici: la gamma delle attività criminali è molto estesa e varia dall'associazione per delinquere ai sequestri di persona, dai delitti contro la persona a quelli contro il patrimonio, dallo sfruttamento della prostituzione al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, dal traffico di esseri umani all'impiego nell'accattonaggio specie di anziani e minori reclutati in madrepatria ed introdotti in Italia clandestinamente.

La criminalità rumena, che si muove all'interno di un intenso e specifico flusso migratorio, costituisce oggi una realtà criminale in evoluzione; non mancano segnali – in base a diversi indicatori analitici – che

⁷ Rapporto citato.

i gruppi criminali rumeni siano in grado di acquisire una pericolosità sempre maggiore, anche a livello internazionale.

Al momento, il numero di cittadini rumeni presenti sul territorio nazionale è superiore a quello di albanesi, marocchini ed ucraini.

Il forte incremento dell'immigrazione clandestina di questi stranieri ha determinato il parallelo aumento dei reati di microcriminalità e criminalità organizzata riconducibili a tale etnia e, in particolare, la crescita di attività delittuose di tipo predatorio e violento come i furti, gli scippi e le rapine.

Alcuni gruppi criminali rumeni si sono rivelati attivi nell'attività di sfruttamento della prostituzione, tanto da aver soppiantato, in alcune aree del Piemonte e della Lombardia, le controparti albanesi, che tradizionalmente controllavano la maggior parte dell'illecito mercato.

La criminalità sudamericana annovera sodalizi di nazionalità boliviana, colombiana, venezuelana e peruviana che, nel nostro Paese, operano principalmente nel traffico internazionale di cocaina e, secondariamente, nello sfruttamento della prostituzione.

Come si rileva dai dati di indagine, i colombiani risultano egemoni nel narcotraffico della cocaina, interagendo stabilmente con qualificati segmenti della criminalità di stampo mafioso nazionale di matrice 'ndranghetista e con quella di matrice albanese.

È inoltre significativo il ruolo esercitato dai sodalizi sudamericani nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di giovani donne da destinare allo sfruttamento sessuale, anche se con incidenza e diffusività meno rilevanti rispetto ad altre etnie attive nel medesimo settore.

L'azione di contrasto svolta dalle Forze di polizia ha portato alla conclusione di numerose operazioni, che hanno inciso proprio sulle sinergie esistenti tra la criminalità autoctona e quella transnazionale.

In particolare, si segnalano:

- l'indagine sul sodalizio criminale potentino Quarantino-Martorano, che ha portato, nel novembre 2004 all'arresto, in diverse province, di 26 persone responsabili di associazione per delinquere finalizzata all'immigrazione clandestina, sfruttamento della prostituzione, falsificazione di documenti e spaccio di sostanze stupefacenti. L'organizzazione favoriva l'ingresso in Italia di giovani donne dell'Est europeo, costrette a prostituirsi, e svolgeva le altre attività illecite in collegamento con elementi di nazionalità lituana, ucraina, estone, rumena ed ungherese;

- l'operazione «Salib», che, nello scorso mese di gennaio a Crotone, ha consentito di procedere al fermo di 14 nordafricani responsabili di associazione per delinquere, tratta di persone e sequestro di persona a scopo di estorsione. L'organizzazione favoriva l'ingresso illegale di stranieri provenienti dalla Libia e la loro collocazione nel Centro di Permanenza Temporanea di Isola Capo Rizzuto da cui, provocandone la fuga, smistava i clandestini sul territorio nazionale;

- l'operazione «Nuova Era», che, nel maggio scorso, ha consentito di disarticolare una vasta organizzazione criminale di matrice cinese de-

dita alla tratta di cinopopolari verso l'Unione Europea, con ramificazioni in Italia, Turchia e Grecia. Sono state arrestate, in cooperazione con la polizia greca e quella francese, 14 persone in diverse regioni d'Italia, in Grecia e in Francia;

– l'operazione «Balkan Gate», che ha portato, nel giugno scorso a Catanzaro, all'arresto di 29 persone (11 bulgari e 18 italiani) facenti parte di un sodalizio criminale che ha introdotto in Italia centinaia di clandestini bulgari destinati ad essere impiegati nel lavoro nero o nello sfruttamento sessuale;

– l'operazione «Rima», conclusa l'11 luglio scorso a Catanzaro ed in altre 7 città contro la cosca Fiaré, con l'esecuzione di 34 ordinanze di custodia cautelare. Le indagini hanno portato alla luce il coinvolgimento della 'Ndrangheta nella gestione di flussi migratori clandestini di cittadini rumeni.

Stabilito il ruolo strategico dei fenomeni di criminalità transnazionale presenti in Italia, resta da valutare il *trend* positivo degli interventi finalizzati a controllare il fenomeno dell'immigrazione clandestina.

L'esigenza di innovare profondamente la disciplina in materia di immigrazione (legge Turco-Napolitano), dopo più di quattro anni dall'entrata in vigore di tale normativa, ha costituito una necessità ineludibile stante la situazione ingovernata del fenomeno nel nostro paese, a fronte dell'emergenza di dinamiche epocali nello specifico contesto che coinvolgono tutta la comunità internazionale.

Nonostante le critiche di presunta radicale incostituzionalità del nuovo ordinamento, con la sentenza 23 gennaio 2004, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, dal Tribunale di Ferrara e dal Tribunale di Torino.

La filosofia che ispira la legge «Bossi-Fini» è articolabile in tre cardini:

– promuovere un'accoglienza dignitosa per uomini e donne in fuga dalla povertà e dalla miseria, a volte dalle guerre e dalle persecuzioni, alla ricerca di un futuro migliore per sé e per i propri figli, che vogliono venire in Italia per lavorare legalmente ed inserirsi a pieno titolo nella nostra società, rispettandone le leggi e la cultura;

– contemperare le ragioni della legalità con quelle dell'accoglienza, le ragioni della sicurezza con quelle della solidarietà, in conformità a principi di civiltà e di rispetto autentico per la dignità di ogni persona;

– non subire acriticamente ma governare il fenomeno, a difesa soprattutto delle classi sociali più deboli, che sono le più indifese rispetto ad una immigrazione incontrollata, fonte di inquietudine sociale correlata a reali problematiche e non a pulsioni razziste.

I pilastri salienti della c.d. legge Bossi-Fini sono:

– Il collegamento di un lavoro certo al permesso di soggiorno. Il rilascio del permesso di soggiorno è vincolato al possesso di un contratto di lavoro, che garantisca allo straniero di potersi procurare legalmente i mezzi di sostentamento per tutta la durata del suo soggiorno in Italia. Questo allo scopo di evitare (come accadeva con la legge Turco-Napolitano) che, una volta ottenuto il permesso di soggiorno, l'immigrato, non riuscendo a trovare un lavoro regolare, fosse costretto ad accettare qualsiasi proposta, essendo impossibilitato a negoziare un'attività dignitosa e giustamente remunerata oppure, come scelta non certo residuale sotto il profilo statistico, ad entrare nel circuito della criminalità e, alla scadenza del permesso di soggiorno, nella clandestinità. Inoltre il datore di lavoro deve fornire anche un alloggio dignitoso e deve essere in grado di garantire le spese per il rientro in patria dell'immigrato. Il sistema deve inoltre poter essere vigilato dalla PA attraverso idonei strumenti come lo Sportello Unico presso gli UTG e gli specifici sistemi informatici, che mettano in condizione i diversi Enti interessati di cooperare in modo sinergico e non dispersivo.

– **L'effettività del sistema delle espulsioni.** Effettività dell'espulsione significa accompagnare l'immigrato clandestino nello Stato di provenienza, vale a dire capovolgere il sistema dell'espulsione per intimidazione, che negli anni precedenti ha consentito di rimanere in Italia a decine di migliaia di stranieri indesiderati ai quali è stato consegnato semplicemente un foglio di via senza ulteriori conseguenze pratiche. La legge «Turco-Napolitano» si era rivelata in questa materia un vero fallimento: lo straniero, che si vedeva recapitare una notifica con il provvedimento di espulsione, non faceva altro che darsi alla clandestinità. Con la legge vigente invece la regola è l'espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera, l'eccezione la mera notifica del provvedimento di espulsione.⁸ È ovvio che l'effettività dell'espulsione ha come condizione fondamentale la cooperazione con i Paesi dai quali proviene il maggior flusso di clandestini. Per raggiungere questo obiettivo la legge Bossi-Fini prevede una corsia preferenziale riservata, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, con quegli Stati che collaborano con l'Italia nella lotta all'immigrazione clandestina.

– **Un maggiore rigore nei confronti dei trafficanti di uomini.** La legge Bossi-Fini, oltre all'istituzione della Direzione centrale dell'im-

⁸ Il comma 3 dell'art. 13 del Testo Unico sull'immigrazione, così come modificato dalla Legge Bossi-Fini, sancisce –a differenza della precedente normativa- l'immediata esecutività del decreto di espulsione anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato. Stabilisce inoltre un'efficace e specifica disciplina per i casi nei quali il soggetto da espellere sia sottoposto a procedimento penale. Il comma 4 del medesimo articolo proclama che l'espulsione è *sempre* eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica ad eccezione dei casi di cui al comma 5.

migrazione e della polizia delle frontiere, prevede una serie di interventi rigorosi nei confronti dei trafficanti di uomini in merito a:

possibilità per navi militari o in servizio di polizia di fermare, sottoporre ad ispezione ed eventualmente sequestrare imbarcazioni in acque nazionali o nella zona contigua alle acque internazionali;

introduzione di sanzioni penali relative alla contraffazione o alterazione di documenti relativi al soggiorno di cittadini extracomunitari;

introduzione di una sanzione amministrativa per chi non comunica l'ospitalità data allo straniero o la sua assunzione;

introduzione del reato di immigrazione clandestina per chi favorisce l'ingresso illegale in altro Stato del quale la persona non è cittadina o nel quale non ha la residenza permanente;

uniformità della pena anche nel caso di reato commesso dal singolo;

inasprimento delle pene per reati multipli o particolarmente pericolosi o inumani;

estensione delle limitazioni nella concessione dei benefici penitenziari previste nei confronti di detenuti ed internati per specifici delitti (terroristi, eversori ed altri) anche ai detenuti per immigrazione clandestina. Lavori all'esterno, permessi premio e misure alternative alla detenzione sono previsti solo in assenza di elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva;

revoca del permesso di soggiorno se le autorità competenti stabiliscono che un matrimonio è fittizio.

– **Nuove disposizioni per evitare la strumentalizzazione dell'asilo politico.** Il Governo sta lavorando a un intervento quadro di tipo organico in materia di asilo. Ha però ritenuto indispensabile inserire nella legge sull'immigrazione alcune disposizioni, che si ispirano ai principi indicati nella proposta di direttiva europea 578 del 20 settembre 2000, per le procedure applicate negli stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato e che rispettano quanto disposto dalla Convenzione di Ginevra e dalla Convenzione di Dublino in materia di diritto di asilo:

– l'identificazione certa dei soggetti immigranti. I clandestini espulsi più volte sono rientrati in Italia muniti di false generalità. È necessario che le Forze dell'Ordine dispongano di una possibilità di riconoscimento sicuro dell'identità dell'immigrato. Il riconoscimento tramite impronte digitali è oggi l'unico strumento a basso costo offerto dalla tecnologia. La prassi del rilevamento delle impronte digitali è una linea di tendenza che tra pochi anni sarà condivisa da tutta l'Europa. Esiste già una proposta di unificazione dei due grandi archivi Europol e Schengen per arrivare a un archivio comune, Eurodoc, che registri anche le impronte digitali.

– immigrati clandestini: emersione e regolarizzazione. La legge 9 ottobre 2002, n. 222 (DL 195/2002), ha raggiunto l'obiettivo di togliere dall'illegalità lavoratori che già da tempo avevano una collocazione nel

mondo produttivo o in attività di assistenza, a completamento di quanto previsto dalla legge Bossi-Fini sull'immigrazione. La legge n. 222 del 2002 ha dato la possibilità ai datori di lavoro che avevano alle proprie dipendenze lavoratori extracomunitari sprovvisti del permesso di soggiorno di procedere alla regolarizzazione dei lavoratori stessi, procedendo alla stipula di un contratto di soggiorno per lavoro subordinato a tempo indeterminato o a tempo determinato per durata non inferiore a un anno.

L'*iter* di regolarizzazione ha richiesto un anno per il completamento e tale periodo temporale appare costituire un record assoluto della Pubblica Amministrazione, se si tiene conto del fatto che l'evasione delle 250 mila pratiche della sanatoria del 1998 durò due anni e mezzo, lasciando una coda di 35 mila pratiche inevase (86% pratiche evase sul totale).

Le domande presentate agli sportelli nel corso della regolarizzazione sono risultate quasi il doppio di quelle previste (700.000 contro 400.000). La riorganizzazione degli uffici preposti alle operazioni inerenti a questa regolarizzazione (rilascio del permesso di soggiorno, firma del contratto di lavoro, apertura della posizione fiscale e previdenziale) ha consentito di rispettare i tempi programmati e di giungere perciò alla pressoché totale evasione delle pratiche (97,3% sul totale) nei tempi programmati.

Il pagamento dei contributi da parte dei lavoratori immigrati regolarizzati costituisce un ulteriore valido motivo a favore dell'azione sostenuta, in quanto l'operazione ha fruttato alle casse dello Stato 353 milioni di euro e alle Poste 50 milioni di euro.

Gli introiti previsti dal pagamento dei contributi ammontano a 5.400 milioni di euro all'anno (10.456 miliardi di vecchie lire).

Le differenze sostanziali della legge vigente con la precedente normativa sono contenute in diversi articoli, dei quali si offre una estrema sintesi.

All'art. 1 la nuova legge sottolinea con forza la cooperazione con gli Stati stranieri nello stabilire programmi bilaterali e accordi per la prevenzione dei flussi migratori illegali con speciale riferimento al contrasto delle forme di criminalità organizzata nel traffico di esseri umani e nei traffici correlati (prostituzione, droga).

L'art. 2-*bis* della nuova legge introduce un Comitato di Monitoraggio composto dal Presidente o Vice Presidente del Consiglio e dai ministri interessati, coadiuvato da un gruppo tecnico presso il Ministero dell'Interno composto da rappresentanti di vari ministeri e vari esperti.

L'art. 3 della precedente legge è modificato con uno specifico comma che riguarda le quote di immigrati ammesse annualmente per lavoro subordinato.

Nell'art. 4 sono meglio specificati i requisiti di inammissibilità dello straniero responsabile di gravi reati, specialmente in materia di stupefacenti, traffico di esseri umani e immigrazione clandestina, e si fissano con criteri più stabili le procedure di rilascio del visto di ingresso.

L'art. 5 prevede i rilievi fotodattiloscopici su chi richiede il permesso di soggiorno e sottolinea che la concessione del medesimo è vincolata al contratto di lavoro, fissandone la durata secondo la tipologia del contratto. Anche le procedure di rinnovo del permesso sono rese più precise e vincolano a nuovi rilievi fotodattiloscopici per evitare sostituzioni di persona.

I permessi di soggiorno sono rilasciati con tecnologie anticontraffazione e la contraffazione è punita a titolo di delitto con aggravanti per il pubblico ufficiale che concorra a commetterla.

L'art. 6 introduce il contratto di soggiorno per lavoro subordinato con tutte le garanzie di sostegno del lavoratore da parte del datore di lavoro.

L'art. 10 della nuova legge introduce il coordinamento unificato dei controlli di frontiera da parte del Ministro dell'Interno.

L'art. 11 (Disposizioni contro le immigrazioni clandestine) reca norme più estese e specifiche contro chi procura l'ingresso clandestino di stranieri, con aggravanti significative se il traffico è a fini di prostituzione, se è condotto in maniera inumana, etc. Viene specificato il ruolo delle aggravanti e stabilita una diminuzione di pena per i collaboranti.

Viene stabilito il diritto di ispezione da parte di navi della polizia in mare territoriale o zone contigue e il concorso dei mezzi navali della Marina Militare. Vengono stabiliti anche i diritti di ispezione fuori delle acque territoriali in casi specifici (navi senza bandiera, etc.).

L'art. 12 fissa l'espulsione amministrativa e le metodologie di raccordo tra la Pubblica Sicurezza e l'Autorità Giudiziaria, fissando i criteri di accompagnamento immediato alla frontiera e i metodi di ricorso contro il provvedimento.

Vengono anche fissate le pene per la trasgressione in materia di rientro dell'espulso senza la speciale autorizzazione e la durata del periodo di espulsione (di norma 10 anni).

All'art. 14 del testo unico del DL n. 286 del 1998 sono aggiunte norme specifiche sulla permanenza nei centri di permanenza temporanea e sui reati conseguenti al sottrarsi al provvedimento di espulsione.

L'art. 15 fissa l'espulsione come titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione.

L'art. 17 fissa i criteri di determinazione dei flussi di ingresso e il ruolo delle Regioni nel contribuire a decidere i livelli sostenibili di immigrazione.

L'art. 18 fissa lo sportello unico per l'immigrazione presso gli UTG e le norme per i datori di lavoro, nonché la cooperazione con l'INPS e con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

L'art. 21 stabilisce per i reati di cui al Titolo III, Capo III, Sezione II della legge n. 633 del 1941 sulla tutela del diritto d'autore e dagli art. 473 e 474 c.p. la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione.

L'art. 23 estende il ricongiungimento dello straniero anche ai figli maggiorenni incapaci di sostenersi o invalidi.

L'art. 26 stabilisce il numero massimo annuale di sportivi stranieri professionisti stabilito dal CONI di concerto con il Ministero competente.

L'art. 32 stabilisce le procedure per i richiedenti asilo e per il loro trattenimento, specie in ordine allo *status* di rifugiato, stabilendo Commissioni territoriali specifiche e una Commissione nazionale.

L'art. 33 stabilisce le norme per l'emersione dal lavoro irregolare e le pene per i datori di lavoro inadempienti.

L'art. 35 stabilisce la Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere presso il Ministero dell'Interno e le missioni presso le sedi diplomatiche all'estero di esperti della Polizia di Stato.

L'art. 37 affida al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza su Europol e sul controllo dell'immigrazione anche i compiti di vigilanza e di indirizzo per la presente legge.

L'art. 39 esalta l'accesso degli stranieri ai corsi universitari e le intese bilaterali per il riconoscimento dei titoli di studio.

L'art. 40 stabilisce il diritto a fruire di alloggi di edilizia residenziale pubblica e dei servizi di intermediazione delle agenzie locali per l'alloggio per i possessori di permesso di soggiorno.

Il D.P.R. del 18 ottobre 2004 contiene le regole di attuazione.

Si sottolinea l'art. 24 con le regole procedurali stabilite per l'assunzione di lavoratori subordinati attraverso lo Sportello Unico, dotato di un sistema informatico specifico con la creazione parallela (art. 38) di un archivio anagrafico unico dei lavoratori extracomunitari.

L'analisi delle statistiche dimostra che, tra gli irregolari che hanno presentato domanda di emersione nel periodo 2002/2003, circa 700.000 persone, il 75%, era costituito da stranieri entrati legalmente in territorio Schengen per poi trattenervisi illegalmente; il 15% era rappresentato da soggetti che avevano utilizzato mezzi fraudolenti per entrare in Italia ed il 10% da quelli sbarcati sulle coste del Meridione d'Italia.

La stessa analisi condotta su tutti i clandestini rintracciati in Italia nel 2004 ha portato ad una stima del 67% dei cosiddetti *overstayers*, del 29% di coloro che hanno attraversato fraudolentemente i valichi di frontiera e del solo 4% di sbarcati.

Lo stesso esame, condotto sui primi sei mesi dell'anno in corso, vede una stima del 61% degli *overstayers*, del 27% di coloro che hanno attraversato fraudolentemente i valichi di frontiera e del 12% di sbarcati.

Il dato riferito agli stranieri rintracciati in posizione irregolare nel corso dell'anno 2004 evidenzia una lievissima diminuzione rispetto al 2003, pari allo 0,4%. L'anno 2003 aveva segnato una netta diminuzione del fenomeno rispetto al passato (104.980 stranieri irregolari rintracciati, a fronte dei 149.783 del 2002).

Il dato del 2004 (104.608) risulta inferiore del 30% rispetto all'anno 2002 (149.783).

Anche il dato relativo agli stranieri respinti alla frontiera, riferito al medesimo periodo, lascia trasparire un'analoga tendenza, con un lieve aumento (pari all'1,3%) rispetto al 2003 e una diminuzione del 35% rispetto al 2002.

Di rilievo risultano le operazioni di rimpatrio effettuate negli ultimi anni mediante l'impiego di voli charter; in particolare nel 2002 sono stati effettuati 26 voli per il rimpatrio di 2.297 stranieri, nel 2003 33 voli per 2.334 stranieri, nel 2004 72 voli per 4.900 stranieri. Nel primo semestre del corrente anno sono già stati effettuati ben 43 voli per il rimpatrio di 2.940 stranieri.

Inoltre, nell'ultimo anno, sono stati organizzati voli charter in collaborazione con altri Stati membri della UE, finalizzati al rimpatrio congiunto di stranieri della stessa nazionalità; in particolare uno con il Regno Unito per il rimpatrio di 54 cittadini nigeriani, uno in collaborazione con la Francia, cui hanno partecipato anche la Spagna ed il Belgio, per il rimpatrio di 10 cittadini rumeni ed uno organizzato dalla Spagna per il rimpatrio di 30 cittadini dell'Ecuador.

Complessivamente il numero dei clandestini allontanati dal territorio nazionale dal 2002 in poi ha risentito degli effetti della regolarizzazione avvenuta nel periodo 2002-2003, dell'allargamento dell'Unione Europea realizzato nel 2004 nonché della modifica normativa attuata dopo la nota decisione della Corte Costituzionale, facendo registrare una flessione fisiologica.

L'azione di contrasto svolta negli ultimi anni ha drasticamente ridimensionato il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare.

Il dato positivo consiste essenzialmente nell'azzeramento dei flussi provenienti dall'Albania e dalla Turchia, diretti rispettivamente in Puglia e Calabria, facendo sì che il fenomeno degli sbarchi interessi ormai unicamente Lampedusa e le coste siciliane.

Dai 23.719 clandestini sbarcati nel 2002 si è passati ai 14.331 del 2003 e quindi ai 13.635 del 2004 (13.594 clandestini in Sicilia a fronte dei 18 sbarcati in Puglia e dei 23 in Calabria).

Nel primo semestre di quest'anno sono sbarcate 7.543 persone, tutte in Sicilia.

In tema di sbarchi di clandestini provenienti dalla Libia, è stato registrato un fenomeno in fase di evoluzione dovuto alla pressione crescente di immigrati provenienti dai Paesi del Sahel, del Sahara, del Maghreb e dall'Egitto.

L'azione condotta dalla Libia ha contenuto solo in parte i flussi, a dimostrazione di un impegno non sempre costante. L'emergenza viene vissuta in Italia generalmente in occasione di sbarchi che si concentrano in alcuni fine settimana, a distanza di qualche mese gli uni dagli altri.

L'Italia, adottando provvedimenti di respingimento alla frontiera d'intesa con le Autorità libiche, ha indotto notevoli difficoltà nei traffici delle organizzazioni criminali, che si sono viste costrette a mesi di inattività.

L'incidenza dell'azione di contrasto correlata agli accordi internazionali intrapresi è dimostrata dall'analisi degli sbarchi avvenuti durante il mese di giugno 2005 in Sicilia: i clandestini giunti sono in gran parte maghrebini, del Corno d'Africa, dell'Africa occidentale, con una presenza irrilevante di egiziani, mentre tutti gli sbarchi precedenti erano stati caratterizzati dalla loro prevalente presenza, che variava dal 65% all'80%.

Importanti risultati si sono registrati anche per quanto riguarda il grave problema degli ingressi illegali dalla Grecia, in prevalenza di immigrati di etnia curda; nel 2003 e nel 2004 sono stati rintracciati, rispettivamente, 4.737 e 3.117 stranieri, molti dei quali individuati all'interno di veicoli commerciali imbarcati sulle navi ed altri trovati in possesso di documenti falsi, rinviati in Grecia sulla base dell'apposito Accordo di riammissione. Nei primi sei mesi dell'anno corrente gli stranieri intercettati e riammessi in Grecia sono stati 1.580.

Come strumento operativo per il contrasto all'immigrazione clandestina via mare, nel mese di luglio del 2004, la Polizia di Stato, la Marina Militare, la Guardia di Finanza ed il Comando Generale delle Capitanerie di Porto hanno sottoscritto l'«*Accordo tecnico-operativo per gli interventi connessi con il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare*».

Il protocollo ha fissato le procedure operative a seguito di rilevazione di natanti sospetti ed i criteri per la gestione del relativo flusso informativo, che farà capo alla Sala Operativa presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Al riguardo, è stato costituito un apposito «*Gruppo di lavoro per la definizione di un sistema informatico finalizzato a supportare le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare*», di cui fanno parte rappresentanti degli Enti e Comandi interessati.

Per quanto riguarda gli ingressi illegali attraverso le frontiere terrestri si rileva la progressiva diminuzione di quelli riferiti al confine italo-sloveno (18.044 nel 2000, 8.126 nel 2001, 1.465 nel 2002 e 843 nel 2003); nel 2004 e nei primi 6 mesi dell'anno corrente sono stati intercettati, rispettivamente, solo 730 e 319 stranieri. Si è trattato per lo più di cittadini originari dei Paesi balcanici, di iracheni e turchi di etnia curda e di cinesi.

Tale risultato è stato conseguito tramite lo specifico piano per il contrasto all'immigrazione clandestina realizzato lungo il confine goriziano mediante il potenziamento dei servizi di vigilanza e l'utilizzo di attrezzature di elevato profilo tecnologico. Tale dispositivo è stato integrato dall'impiego di pattuglie miste di personale di polizia italiano e sloveno.

Si rammenta la sottoscrizione (14 settembre 2004) dell'Accordo istitutivo del Centro Trilaterale di Cooperazione di Polizia di Thorn Maglern (Austria), primo esempio di Centro Trilaterale che vede coinvolte l'Italia, l'Austria e la Slovenia.

«*Il centro è stato inaugurato lo scorso 2 maggio e, oltre a garantire uno standard di contrasto all'immigrazione clandestina sempre più efficace, favorirà il raggiungimento di particolari intese operative, volte a rimodulare i controlli effettuati presso alcune frontiere, anche interne, particolarmente sensibili*»⁹.

«*Continuano inoltre i servizi congiunti al confine italo-francese, su strada e in corsa treno, e, d'intesa con le autorità francesi ed inglesi,*

⁹ Rapporto citato.

sono state svolte analoghe attività a bordo dei convogli ferroviari sulla tratta Torino-Modane-Calais-Dover, al fine di contrastare il flusso migratorio diretto nel Regno Unito.

Sono state altresì intensificate le misure di contrasto per l'ingresso illegale attraverso le frontiere aeree, che frequentemente avviene attraverso l'utilizzo di documenti falsi o contraffatti o la distruzione dei biglietti e dei documenti di viaggio durante le operazioni di transito negli scali aerei»¹⁰.

Nel luglio 2004 è stato istituito il «Centro Frontiere Aeree dell'Unione Europea (Air Borders Centre – ABC)» presso l'Ufficio di Polizia di Frontiera dello scalo aereo di Roma Fiumicino.

«Il Centro – che nasce dal c.d. Piano Aeroporti Internazionali approvato dal Comitato Strategico Immigrazione Frontiere e Asilo dell'Unione Europea nel settembre 2002 – coordina la rete degli uffici di polizia di frontiera dei maggiori aeroporti internazionali dell'Unione con l'obiettivo di realizzare più efficaci controlli attraverso l'adozione di procedure uniformi e lo scambio rapido di informazioni»¹¹.

Nel corso del 2004, il citato Centro ha coordinato alcune importanti operazioni congiunte, che hanno visto il coinvolgimento dei principali aeroporti degli Stati membri dell'Unione Europea, per la vigilanza alle nuove frontiere esterne dell'Unione Europea a seguito dell' «allargamento» e per il contrasto all'immigrazione illegale cinese, a quella proveniente dal Centro e Sud America e dall'Africa.

Lo scenario tracciato dimostra che la governabilità del fenomeno dell'immigrazione clandestina è affidata in modo precipuo alla creazione di un *network* sempre più efficiente di cooperazione internazionale a tutti i livelli di intervento.

Negli ultimi anni l'Italia ha sottoscritto numerosi accordi di riammissione ed ha intensificato la cooperazione di polizia nella lotta all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani.

In questo ambito, sono state concretizzate iniziative atte a rafforzare la collaborazione con i principali Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione illegale in materia di:

- assistenza in materia di rimpatrio;
- distacco di ufficiali di collegamento e di esperti;
- scambio di informazioni strategiche, operative ed investigative;
- formazione del personale, pattugliamento congiunto e realizzazione di programmi di assistenza tecnica, anche attraverso la cessione di beni e servizi.

Nell'ambito della collaborazione realizzata con la Libia sono state perfezionate, nel gennaio scorso, le procedure che porteranno alla costruzione, in località Garyan, non distante dalla capitale libica, del primo Cen-

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*